

**Pedro Teotónio Pereira e a Guerra Civil de Espanha.
O poder das burocracias nos processos de decisão de política externa.**

Mafalda Oliveira Braga de Pinho Aguiar

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações
Internacionais na área de especialização
de Relações Internacionais**

Outubro 2013

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, na área de especialização de Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira (Professor Catedrático FCSH) e co-orientação científica do Doutor Daniel Marcos (Professor Auxiliar Convidado FCSH).

Aos meus pais

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado representa o fim de um ciclo de vida, académica e profissionalmente. Nesta medida, gostaria de deixar um particular agradecimento a todas as pessoas/entidades que se seguem, que muito contribuíram para o meu crescimento e que, em parte, fizeram de mim a pessoa que sou hoje.

À **Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH)**, pelo facto de me ter proporcionado a possibilidade de enriquecer a minha formação ao ter aceite a minha candidatura para este Mestrado em Relações Internacionais.

Ao **Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira**, pelo convite que me fez para realizar a tese sob sua orientação e pela oportunidade de poder absorver o seu conhecimento.

Ao **Doutor Daniel Marcos**, pela paciência para o esclarecimento de todas as dúvidas e pela forma clara e transparente com que partilhou os seus conhecimentos em Relações Internacionais.

A todos os **amigos** que “conquistei” nos dois anos que trabalhei no **Ministério dos Negócios Estrangeiros**, pela amizade sincera e pelo apoio inestimável. Um particular obrigada ao meu amigo **Álvaro Esteves**, que me estendeu a mão quando mais precisei.

Ao **Doutor João Teotónio Pereira**, cujo agradecimento, infelizmente, é póstumo, pelo gigantesco voto de confiança em mim depositado mas, sobretudo, pelo carinho com que me acolheu ao seu serviço e pela luta que por mim empreendeu. Um sentido muito obrigada.

A **todos os meus superiores hierárquicos**, nacionais e estrangeiros, por me terem facultado a oportunidade de aprender com eles e de conhecer novos países e culturas.

A **todos os professores** que foram cruzando o meu caminho, por me terem orientado nesta saga que é a busca pelo conhecimento. Em particular à **Professora Clara Mesquita** e ao Professor **Alexandre Albuquerque** que, há anos já idos, “aturaram” os meus caprichos de querer sempre melhores notas.

A **todos os meus amigos**, pela presença e pela partilha em todos os momentos mais importantes da minha vida, sejam eles felizes ou lunares.

À minha amiga **Sofia Costa**, pela força que me deu no pior momento da minha vida, pela confiança que me deu no segundo pior momento da minha vida mas, sobretudo, pela amizade com que me tem agraciado há mais de uma década e que, de facto, só enriqueceu a minha vida.

À minha **família**, pelo apoio, ensinamentos, pelos risos, choros, pelo percurso de vida.

Ao meu **irmão Diogo**, pelo “azul à Porto”. *“I'll be there for you/Like I've been there before/I'll be there for you/'Cuz you're there for me too.”*

Por fim, às duas pessoas mais importantes na minha vida, aos **meus pais**, por nunca terem desistido de mim. Por todas as oportunidades que me deram. Por todas as viagens, todos os cursos, todos os livros, todas as explicações, todos os mimos... Um gigantesco MUITO OBRIGADA por me terem inculcado o gosto pela leitura, por me terem inculcado esta ânsia pelo conhecimento, e em especial por jamais terem cortado a minha fase dos porquês. Mas, sobretudo, por me ampararem quando mais ninguém o faz.

PEDRO TEOTÓNIO PEREIRA E A GUERRA CIVIL DE ESPANHA.

O PODER DAS BUROCRACIAS NOS PROCESSOS DE DECISÃO DE POLÍTICA EXTERNA.

MAFALDA OLIVEIRA BRAGA DE PINHO AGUIAR

RESUMO

A presente investigação pretende avaliar o grau de envolvimento de Pedro Teotónio Pereira (enquanto agente especial do governo português junto do governo de Franco, e parte integrante de uma burocracia) nas grandes decisões do regime português em matéria de política externa quanto à Guerra Civil de Espanha. O objectivo final é perceber se este agente conseguiu, ou não, influenciar o líder na tomada das suas decisões.

Para o efeito, é feita uma análise do modelo de política burocrática, visando perceber o seu funcionamento e de que forma um determinado interveniente consegue afectar um resultado burocrático. Paralelamente, analisa-se a actuação político-diplomática do representante português durante o conflito espanhol, mormente: a) envio de nota pessoal a Salazar, insistindo pelo reconhecimento *de iure* do governo franquista, ainda antes da sua nomeação como agente especial; b) insistência pelo reconhecimento já depois da sua nomeação; c) actuação com vista a minorar a influência alemã e italiana *in loco*; d) celebração do pacto de não-agressão entre os dois países peninsulares.

Concluiu-se que, embora Pedro Teotónio Pereira possuísse todos os instrumentos e características político-pessoais necessárias para influenciar o líder Salazar nas suas opções de política externa quanto ao evento em questão, ele não o conseguiu fazer. Para tal, em parte, terá contribuído a centralização interna de poderes em Salazar que conferiu um elevado grau de personalização à direcção da política externa durante o Estado Novo.

PALAVRAS-CHAVE: Análise de Política Externa; Teoria do Actor Específico; Modelo de Política Burocrática; Política Externa Portuguesa; Pedro Teotónio Pereira; Guerra Civil de Espanha.

PEDRO TEOTÓNIO PEREIRA AND THE SPANISH CIVIL WAR.

THE BUREAUCRACIES' POWER IN THE FOREIGN POLICY DECISION-MAKING.

MAFALDA OLIVEIRA BRAGA DE PINHO AGUIAR

ABSTRACT

The present study aims to evaluate the degree of involvement of Pedro Teotónio Pereira (as a special agent of the Portuguese government to the Franco's government, and as part of a bureaucracy) in the foreign policy decision-making of the Portuguese regime regarding the Spanish Civil War. The final objective is to realize if this agent succeeded at influencing the portuguese leader in making his decisions.

To this end, it is analyzed the bureaucratic politics model, aiming to understand its functioning and how a specific participant can affect a bureaucratic outcome. In addition, it is further analyzed the political-diplomatic performance of the Portuguese agent during the Spanish conflict, especially the following actions: a) sending a personal note to Salazar, urging the *de jure* recognition of Franco's government, even before his appointment as special agent; b) insistence on the recognition after his appointment; c) act to reduce the German's and Italian's influence *in loco*; d) signing of the non-aggression pact between the two peninsular countries.

It was concluded that, although Pedro Teotónio Pereira possessed all the tools and political-personal features necessary to influence the leader Salazar in making his foreign policy options regarding the event in question, he failed to do so. That happened, in part, due to the centralization of internal powers in Salazar, which led to a monopoly in the direction of Portugal's foreign policy during Estado Novo.

KEYWORDS: Foreign Policy Analysis; Actor-Specific Theory, Bureaucratic Politics Model; Portuguese Foreign Policy; Pedro Teotónio Pereira; Spanish Civil War.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
PARTE A – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	4
Capítulo 1: Processos de Decisão de Política Externa	5
1.1. Análise de política externa	6
1.2. Níveis de análise.....	9
1.3. Modelos.....	13
A). Modelo do Actor Racional	13
B). Modelo da Decisão Burocrática	16
B.1). Dinâmica dos pequenos grupos.....	18
B.2). Política organizacional	21
B.3). Política burocrática	26
C). Modelo das Lideranças.....	30
Capítulo 2: Política Externa Portuguesa	38
2.1. Linhas gerais	39
2.2. A política externa portuguesa dos últimos anos da Monarquia ao Estado Novo	40
2.3. A política externa portuguesa nos primeiros anos do Estado Novo ..	45
2.4. O conflito civil espanhol por entre a historiografia portuguesa	50
PARTE B – ESTUDO EMPÍRICO	58
Capítulo 3: Guerra Civil de Espanha.....	59
3.1. A Guerra Civil de Espanha na Europa da primeira metade do século XX	60
3.2. Antecedentes.....	65
3.3. Do pronunciamento à guerra civil.....	69

3.4. Participação das potências estrangeiras.....	74
Capítulo 4: A estrutura de formulação da política externa portuguesa e o papel de Pedro Teotónio Pereira no conflito	82
4.1. Orgânica ministerial das Necessidades (1936-1939)	83
4.2. O séquito de Salazar	85
4.3. Pedro Teotónio Pereira, agente especial.....	95
CONCLUSÕES.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCP — Anuário diplomático e consular português

APE — Análise de Política Externa

CEDA — Confederación Española de Derechas Autónomas

CLNSRF — Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista

DAPE — Dez Anos de Política Externa

EUA — Estados Unidos da América

MNE — Ministério dos Negócios Estrangeiros

SDN — Sociedade das Nações

URSS — União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO¹

Considerada pelos historiadores como o primeiro grande desafio internacional do Estado Novo, a Guerra Civil de Espanha condicionou quer a política interna, quer a política externa portuguesa entre os anos de 1936 e 1939. Guerra de forte pendor ideológico, ela tem enorme impacto em Portugal. Segundo ROSAS (1998:IX), *“A Guerra Civil Espanhola assinala um período de nítida crispação fascizante, repressiva e até de índole ideologicamente totalizante por parte do Estado Novo.”* Tendo plena consciência de que do resultado da guerra dependia a consolidação duradoura do regime, Salazar tentou habilmente gerir *“o apego à linha tradicional da aliança inglesa”* (DELGADO, 1980:16) com a necessidade de garantir um equilíbrio peninsular, assente numa política de neutralidade entre Portugal e Espanha. Para tanto, fez nomear embaixadores nas principais capitais europeias, garantindo, no final do conflito, *“...a coesão da política externa através de uma prática que não se deteve em considerações marginais, mesmo quando com tal procedimento arriscava a legitimidade de muitas das suas acções, ou recorria a uma casuística em que, afinal, sempre depôs a razão do seu apoio inflexível à causa nacionalista”.* (idem:16-17).

Dada a importância que o conflito espanhol assumiu para o processo de consolidação do Estado Novo, assistiu-se nos últimos anos a um incremento da investigação nacional sobre o mesmo. Porém, a maior parte das obras produzidas pela historiografia portuguesa (DELGADO, 1980; OLIVEIRA, 1989/87/86; ROSAS, 1998/88; ALEXANDRE, 2006; MENESES, 2010; e PEREIRA, 2012, *inter alia*) tende a centrar a análise ao nível do Estado, mormente do líder, Oliveira Salazar, da sua actuação, das suas opções de política (interna e externa), do modo como interagiu com os restantes membros do governo e demais instituições ministeriais. São, em suma, obras que se centram no Salazarismo.

A presente investigação, porém, pretende afastar-se desta linha de análise. Ela reconhece que Oliveira Salazar era o homem-chave do governo, e que as opções de política externa eram sobretudo as suas opções. Todavia, pretende realizar um estudo mais casuístico, centrado em actores específicos envolvidos nos processos de decisão

¹ A redacção da presente dissertação de mestrado não segue as regras definidas pelo Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

de política externa. Mais do que perceber o papel das burocracias na tomada de decisões de política externa, visa-se, especificamente, avaliar o grau de envolvimento de Pedro Teotónio Pereira (enquanto agente especial do governo português junto do governo de Franco, e parte integrante de uma burocracia) nas grandes decisões do regime em matéria de política externa quanto à Guerra Civil de Espanha, de modo a perceber se ele conseguiu, ou não, influenciar o líder na tomada das suas escolhas.

Porquê Pedro Teotónio Pereira? Foram várias as razões que suportaram esta escolha. Em primeiro lugar, por se tratar de uma pessoa próxima do líder português tendo, nesta medida, acesso directo à cadeia de comando. Em segundo lugar, por se tratar de uma figura carismática do regime, que facilmente reunia fidelidades pessoais, e que era tido como uma alternativa ao Chefe de Governo. Por último, pelo seu *inside knowledge*, ou seja, a sua nomeação como agente especial concedeu-lhe oportunidade de acesso directo às mais altas personalidades do Governo de Burgos, mormente ao General Franco, além de que lhe permitiu ter uma visão e conhecimento privilegiados sobre o que ocorria no país.

Ante o que precede, optou-se por dividir a investigação em duas partes, uma respeitante ao enquadramento teórico, e a outra ao estudo empírico. O enquadramento teórico engloba, por sua vez, dois capítulos. No primeiro (*Processos de Decisão de Política Externa*) estuda-se a origem do subcampo da análise de política externa, as suas características, os níveis e os diversos modelos de análise. É dado particular enfoque ao papel das burocracias/pequenos grupos na análise de política externa. No segundo capítulo (*Política Externa Portuguesa*) procura-se, sumariamente, perceber quais as linhas da política externa lusa desde os últimos anos da Monarquia Constitucional aos primeiros anos do Estado Novo. Adicionalmente, faz-se uma pequena incursão pela historiografia portuguesa, de modo a perceber de que forma ela analisa o conflito espanhol.

Por sua vez, a parte relativa ao estudo empírico engloba, igualmente, dois capítulos. Em *Guerra Civil de Espanha*, é realizada uma sucinta análise do conflito espanhol, do seu contexto histórico político europeu, dos seus antecedentes políticos espanhóis, das suas causas, das forças em oposição, e da intervenção estrangeira e suas consequências. O último capítulo, *A estrutura de formulação da política externa*

portuguesa e o papel de Pedro Teotónio Pereira no conflito, é dedicado, por um lado, ao estudo da orgânica ministerial dos Negócios Estrangeiros entre 1936 e 1939 e dos seus principais intervenientes e, por outro, à actuação político-diplomática de Pedro Teotónio Pereira durante a guerra, tendo-se optado, dada a limitação de páginas, por analisar as razões da sua nomeação, a actividade que desenvolveu para atenuar a influência alemã e italiana no país, e o papel que teve nas negociações que culminaram com a assinatura do Pacto de Não-Agressão.

A investigação termina com as conclusões pessoais, que são apresentadas separadamente, num capítulo próprio.

Que esta dissertação e o seu pequeno contributo científico possam ajudar a colmatar uma lacuna que nos parece existir ao nível da análise dos processos de decisão de política externa nacional.

PARTE A – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Capítulo 1: Processos de Decisão de Política Externa

*"In international politics God helps those who help themselves."*²

² MEARSHEIMER, 2001:33

1.1. Análise de política externa

A Análise de Política Externa³ (doravante APE) consiste num subcampo das Relações Internacionais que se desenvolveu, simultaneamente a estas, a partir da década de 50 do século XX. Quer se centre em dados de grande escala, ou coloque o seu enfoque no estudo casuístico, a APE preocupa-se essencialmente com a relação processo-resultado, isto é, procura perceber quais as correlações entre eventos de política externa e variáveis chave. Este subcampo tem evoluído exponencialmente nas últimas décadas, passando a englobar, para além da política e dos processos de decisão de política, o estudo das fontes domésticas de política externa e, até certo limite, das fontes externas de política interna.

HILL (2011:918-920) distingue cinco asserções básicas sobre a APE. *Primeira*: o processo afecta o resultado (o que explica a importância do estudo dos processos de decisão). *Segunda*: como área científica, a política externa é, por oposição ao que se consegue obter com o trabalho desenvolvido ao nível do sistema internacional, incapaz de gerar uma teoria geral de relações internacionais. *Terceira*: a APE significa dividir o processo de decisão de política externa nas suas várias partes, de forma a melhor compreender o que se encontra na base dos eventos. É, pois, um processo de desconstrução e reconstrução. *Quarta*: a APE gera teorias de alcance médio (*middle range theories*), que tentam explicar certas características delimitadas e específicas do comportamento humano (por oposição às grandes teorias, como o realismo ou o liberalismo). *Quinta*: o âmago deste subcampo é a agência, ou seja, o modo como os agentes lidam com diversas estruturas internas e internacionais, nas quais estão incorporados. HILL (*idem*:920-923) defende ainda que a política externa não é a actividade dos estados, mas sim de actores, tenham ou não soberania sobre um

³ O campo da política externa não deve ser confundido com o campo da política internacional, porquanto, em termos académicos, os dois campos de estudo são distintos. Para HOLSTI (1977:21-22), a política externa concentra-se no estudo dos interesses, acções e elementos do poder das grandes potências, ao passo que a política internacional centra-se na interacção entre dois ou mais estados. Tampouco deve ser confundido com o campo das relações internacionais. Segundo o mesmo autor, este termo refere-se a todas as formas de interacção entre os membros de diferentes sociedades, sejam ou não de índole governamental. Relações internacionais incluem, desta feita, a análise de políticas externas ou de processos políticos entre estados e, bem assim, o estudo de todas as facetas de relacionamento entre estados (de que são exemplo o comércio internacional, o turismo, os transportes ou a Cruz Vermelha), na medida em que estas incidam sobre os objectivos oficiais do governo, ou sejam empregadas pelos governos como instrumentos de estímulo para alcançar os seus objectivos militares e/ou políticos. (Vd. HOLSTI, 1977:21-22; HILL, 2011:916-928).

determinado território. Ele reconhece, pois, a intervenção de actores não-estatais que também possuem estratégias internacionais facilmente identificáveis (as chamadas «políticas privadas estrangeiras»). Ora, esta proliferação de actores torna cada vez mais difícil a definição de política externa, cujo pleno entendimento só é possível com o estudo da «identidade», um conceito impreciso, mas que lembra o papel que a dimensão psicológica tem tido na APE hodierna.

Os processos de decisão de política externa — que são, por sua vez, um subcampo da APE — referem-se às escolhas que indivíduos, grupos e coligações realizam e que afectam as acções de um estado no sistema internacional. Classicamente, a APE centra-se no nível do estado (*nation-state level of analysis*) em que este age como único decisor racional. Nos termos deste modelo, política externa e política interna são estanques, “*sendo o principal problema de análise a necessidade governamental de manter a autonomia e a integridade do Estado face à possibilidade de agressões exteriores (os factores externos são determinantes do comportamento dos Estados).*” (FREIRE, 2011:21). Desta feita, a tomada de decisões de política externa é feita segundo uma perspectiva normativa e jurídico-institucional, com base na salvaguarda do interesse nacional, o que, forçosamente, implica a renúncia à análise dos processos de decisão *per se* e dos seus principais intervenientes, limitando, em muito, a compreensão dos acontecimentos internacionais.

Porém, o fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, do mundo bipolar, trouxe consigo a ideia da impossibilidade de explicar ou prever mudanças no sistema internacional⁴ com base num sistema de variáveis únicas. A compreensão dos eventos apenas pode ser explicada com recurso a uma teoria que compreenda vários níveis de análise, e que tenha em consideração não só os interesses dos estados, mas sobretudo as personalidades dos líderes, as actividades de grupos transnacionais, as lutas internas entre os diversos jogadores políticos, o papel das necessidades económicas e sociais, entre muitas outras variáveis. Com o fim da Guerra Fria, a APE passa a centrar-se em diversos elementos (como a posição geoestratégica, os recursos territoriais, a demografia, os movimentos migratórios, as dinâmicas cognitivas, entre outros) cujo

⁴ Ainda segundo HOLSTI (1977:26), o sistema internacional pode ser definido como o conjunto de entidades políticas independentes — tribos, cidades-estado, estados ou impérios — que, frequentemente, interagem entre si, de acordo e nos termos de processos regularizados.

peso é determinante para a delineação dos objectivos e estratégias da acção estatal. É um conceito que comporta, pois, uma noção de colectividade e de globalidade, e uma noção de tempo longo que contrasta com a visão tradicional de individualismo e de centralismo estatal.

Segundo HUDSON (2007 e 1995), a APE no pós-Guerra Fria caracteriza-se por distintos compromissos teóricos, entre eles: a) o compromisso de olhar para além do nível de análise nação-estado (*nation-state level of analysis*); b) o compromisso de construir uma teoria de médio alcance na interface entre a teoria do actor-geral (*actor-general theory*)⁵ e a complexidade do mundo real; c) o compromisso de procurar explicações causais múltiplas que abranjam vários níveis de análise; d) o compromisso de utilizar teorias e resultados de toda uma panóplia de ciências sociais; e) o compromisso de considerar tão importante a análise do processo de tomada de decisão de política externa quanto o seu resultado. Consequentemente, a análise de política externa hodierna foca-se na teoria do actor-específico (*actor-specific theory*)⁶, em que a dimensão humana assume relevo, uma teoria voltada para explicações multicausais, para a interdisciplinaridade, bem como para os resultados da política externa. A explicação e a previsão do comportamento de colectividades ao nível nação-estado está, portanto, dependente de uma teoria de escolha política humana (*theory of human political choice*), em que os seres humanos, actuando de forma individual ou colectiva, tornam-se a fonte da maior parte dos comportamentos e das mudanças que ocorrem no sistema internacional.⁷

⁵ Teoria que se centra no estado como actor unitário e sistemático e, bem assim, em variáveis relacionais como determinantes da acção. No fundo, trata-se de uma teoria que se limita a explicar o comportamento dos actores em geral (Vd. SMITH *et al*, 2008:12 e HUDSON/VORE, 1995:210).

⁶ Cunhada por Alexander George, em 1993, consiste numa teoria que se debruça sobre as fontes de mudança (*sources of change*) nas condições em que a teoria do actor-geral é aplicável. Analisa, ainda, as fontes de diversidade (*sources of diversity*) dentro de um dado sistema internacional — tanto entre indivíduos, como entre colectividades. Trata-se de uma teoria de médio alcance, porquanto é mais generalizável do que as percepções derivadas de estudos de caso mas, por outro lado, tem condições de âmbito mais severas do que a teoria do actor-geral, e que limitam a sua generalização. Em suma, face à teoria explicada no ponto anterior, possibilita uma explicação mais rica e uma previsão mais coerente do comportamento de política externa de certas entidades particulares. (Vd. HUDSON/VORE, 1995:210).

⁷ Segundo HOLSTI (1977:366-367), há sempre uma escolha (nos processo de decisão de política externa) que tem muito de humano, ou seja, está muito ligada às atitudes, crenças, valores, personalidade do decisor. Só assim se consegue explicar que diferentes decisores políticos respondem de maneira diferente a circunstancialismos idênticos.

1.2. Níveis de análise

É hoje, pois, consensual a existência de uma multiplicidade de actores no contexto internacional — desde estados, a organizações internacionais, passando por actores não-estatais até aos actores individuais — que produzem uma quantidade tão elevada de estímulos que só dificilmente podem, verdadeiramente, ser apreendidos pelos sistemas de informação. A actual política externa é conduzida em complexos ambientes nacionais e internacionais, resultando de coligações de actores e de grupos activos situados quer dentro, quer fora⁸, das fronteiras de um estado. A sua substância emana quer de interesses domésticos⁹, quer de interesses internacionais¹⁰, que motivam a adopção de linhas de conduta, e que envolvem processos de negociação e de compromisso, que afectam tanto os interesses nacionais como os interesses dos grupos (HILL in SMITH *et al*, 2008:86). Podemos, pois, concluir que em política externa coexistem inúmeros actores (domésticos e internacionais) que se envolvem nos processos de tomada de decisão, e cuja acção é afectada pela existência de estruturas (WALTZ, 1979:79)¹¹.

⁸ Dentro do espaço doméstico são actores, *inter alia*, os órgãos legislativos, executivos e judiciais; os partidos políticos; os empresários e as associações comerciais/empresariais; os grupos de acção política; os media; os grupos religiosos; as forças criminais e terroristas. Por outro lado, podem ser considerados actores internacionais os estados, as organizações não-governamentais, as organizações intergovernamentais, os tribunais internacionais, e as forças criminais e terroristas de ordem internacional (Vd. HUDSON, 2007:127-128).

⁹ Os interesses domésticos estão, quase sempre, ligados a necessidades económicas e/ou sociais, que advêm das características geográficas, demográficas e dos recursos de um estado, necessidades estas que muitas vezes só podem ser satisfeitas através de transacções com outros estados. Saliente-se, como exemplo, as negociações governamentais para fixar acordos tarifários com outro estado, de modo a beneficiar um ou mais dos seus empresários ou indústrias; ou ainda a intervenção diplomática ou militar noutro estado, de modo a proteger a propriedade e os investimentos dos seus cidadãos ou das suas empresas (Vd. HOLSTI, 1977:383-385).

¹⁰ Os governos lidam, diariamente, com inúmeros problemas e eventos. Muitas decisões de política externa surgem como resposta a imprevisíveis acontecimentos externos: um golpe de estado, a morte de um líder de reputadíssimo renome mundial ou a perda de valor de uma moeda, somente para enumerar alguns (Vd. *idem*:382-383).

¹¹ Para WALTZ (1979:79-101), as estruturas são duráveis e abstractas. *Ergo*, não podem nem ser vistas, nem ser definidas com base em características materiais do sistema devendo, ao invés, ser definidas com base na organização das partes do sistema e no princípio que rege essa organização. O conceito de estrutura é, pois, baseado no facto de que as unidades se justapõem e se comportam diferentemente, originando diferentes resultados. Nestes termos, a estrutura define a organização ou a ordem das partes do sistema. Não pode, assim, ser entendida como uma colecção de instituições políticas, mas sim como a organização daquelas. Em síntese, para o neorealista as estruturas são definidas de acordo com: a) o princípio que organiza o sistema (os sistemas são transformados se um princípio ordenador

HILL¹² considera que os actores são «decisores responsáveis», ou seja, todos possuem um mandato político, independentemente da forma que este se reveste. Incluem-se nesta categoria Chefes de Estados, Chefes de Governo, Ministros dos Negócios Estrangeiros, Chefes das Secretarias de Estado, Conselhos de Segurança, Gabinetes, Parlamentos e os Partidos Políticos. Devem, todavia, ser distinguidos de toda a máquina que funciona por trás de si e que os auxilia, como especialistas, conselheiros, *media*, *lobbying*, serviços de inteligência, *inter alia*. Apesar de domésticos, os actores estabelecem contactos regulares quer com os seus congéneres estrangeiros, quer com organizações não-governamentais (domésticas ou não). O mesmo se passa relativamente às estruturas, onnipresentes em todas as sociedades, e em todos os níveis destas, desde os grupos tribais mais isolados ao sistema global como um todo.

Apesar de ser hoje unânime o reconhecimento da existência de múltiplos actores no sistema internacional, o valor que os mesmos assumem depende do enquadramento de análise escolhido, que se pode centrar ou na estrutura ou nos actores. É usual distinguir três níveis de análise — individual, estado e sistémico (NEACK, 2008:10-12).

O nível de análise individual centra-se, sobretudo, nos decisores políticos, no modo como tomam as suas decisões, nas suas percepções e equívocos, e no modo como interagem em pequenos grupos. São, por norma, identificadas quatro abordagens distintas dentro deste nível. *Primeira*: perspectiva cognitiva e psicológica, que refuta a ideia neorealista e neoliberal de que os indivíduos são, em princípio, liberais e facilmente adaptáveis aos “caprichos” das estruturas. Para si, os actores individuais possuem uma grande dose de imprevisibilidade devido aos seus valores e crenças pessoais, ao modo como processam a informação que lhes é transmitida e, bem assim, ao tipo de personalidade e traços cognitivos. Os indivíduos deixam de ser vistos como agentes passivos para passarem a ser vistos como agentes activos na resolução de problemas. *Segunda*: abordagem da política burocrática, focada na

substitui outro); b) a especificação das funções das unidades diferenciadas; c) a distribuição das capacidades entre as unidades.

¹² In SMITH *et al*, 2008:86.

interacção entre os actores burocráticos, envolvidos em jogos de negociação. Visa, sobretudo, explicar porque é que as decisões tomam muitas vezes a forma de “resultantes” (*resultants*) de forma tão distinta da pretendida pelos indivíduos ou grupos. E fá-lo de acordo com a potência e o desempenho de defensores e opositores da acção em questão. O poder envolvido nesta interacção é mais burocrático do que pessoal, na medida em que os actores que tomam parte nos jogos de negociação representam interesses transversais e fraccionários, e não interesses pessoais.

Terceira: perspectiva do actor interpretativo, segundo a qual os actores são entidades reflexivas num mundo intersubjectivo. Trata-se de uma perspectiva que olha de baixo para cima, isto é, analisa a política colectiva a partir dos elementos individuais, tentando redesenhar a linha de pensamento que o decisor seguiu na tomada de decisão.

Quarta: perspectiva do actor liberal ou societal, nos termos da qual o papel dos actores societários é enfatizado, assumindo um papel prioritário ao das entidades políticas, porquanto aqueles definem os seus interesses independentemente da política, prosseguindo-os através de um intercâmbio político e de uma acção colectiva.

No segundo nível de análise — o estatal — são examinados os factores sociais e governamentais que contribuem para a criação de política externa num determinado estado. É usual distinguir dois tipos de abordagem: o comportamento organizacional e o construtivismo social. No primeiro, o factor estrutural é interno ao próprio estado. Trata-se de um nível de análise que visa estudar a relação causal entre estado e agentes de política externa, ou entre os agentes do estado e os indivíduos, focando-se nas acções políticas como resultado do funcionamento de grandes organizações. Um dos maiores contributos, desta abordagem, para a APE tem sido o estudo sobre o papel das unidades de decisão, mormente o papel dos pequenos grupos. No construtivismo social, por sua vez, a realidade é construída socialmente através da implementação de regras sociais e de sentidos intersubjectivos, afectando a forma como perspectivamos aquela — como vemos o mundo e como nos vemos a nós próprios.

Finalmente, temos o nível de análise sistémico, que explora as relações bilaterais, os assuntos regionais, os assuntos globais e as interacções multilaterais. Por

um lado, o realismo, em todas as suas variantes¹³, é essencialmente uma abordagem de teor estrutural, pelo facto do seu núcleo central girar em torno do conceito de poder estatal, que é definido em termos ou da estrutura do sistema internacional (para os neorealistas), ou como uma combinação de recursos domésticos de poder e estruturas internacionais. Em qualquer uma destas situações, o estado é o jogador central, ainda que as suas capacidades para agir sejam determinadas por factores materiais e, sobretudo, por mudanças nestes (sejam internas ou externas ao estado). Por outro lado, o neoliberalismo, também de cariz estrutural pelas razões já mencionadas: os estados assumem-se como actores principais, comportando-se como egoístas maximizadores de poder, sendo o sistema internacional anárquico. Os neoliberais distinguem-se, porém, dos realistas (em particular dos neorealistas) porquanto para si, embora a política externa resulte de um processo de escolha constrangida¹⁴, este constrangimento advém do sistema anárquico que, ao mesmo tempo que comporta insegurança e preocupações securitárias pode, ainda assim, ser positivamente afectado pela criação de regimes que disponibilizem informação e regras comuns promovendo, destarte, algum nível de cooperação internacional.

Em conclusão, no mundo real encontramos uma panóplia de actores e estruturas, quer domésticos, quer de índole internacional, envolvidos de forma íntima nos processos de decisão de política externa. A sua consideração complica a conceptualização, explicação e avaliação dos processos por detrás das decisões mas, ao mesmo tempo, permite extrair conclusões mais assertivas. Autores há que colocam o enfoque mais nos actores, outros nas estruturas, e outros vão mais longe incorporando os dois, incluindo, destarte, todos os factores possíveis que possam ter um papel na actividade geral de tomada de decisão de política externa. Estes últimos reconhecem e aceitam o factor empírico de que *“all foreign policy actions — small or large — are linked together in form of intentions, cognitive-psychological factors and the various structural phenomena characterizing societies and their environments, and hence that explanations of actual foreign policy actions must be able to give accounts*

¹³ Vd. MEARSHEIMER, 2001:19-21; SMITH *et al*, 208:91-92.

¹⁴ Esta escolha constrangida é o resultado, para os neorealistas, de configurações internacionais das capacidades de poder enfrentadas pelos decisores (Vd. SMITH *et al*, 208:91-92).

*that do not by definition exclude or privilege any these types of explanans.*¹⁵
(CARLSNAES *apud* SMITH *et al*, 2008: 97).

1.3. Modelos

Dado tudo quanto até ao momento foi exposto, podemos afirmar que a complexidade do actual sistema internacional ressalva a necessidade da APE ser efectuada com recurso a estudos que possibilitem uma melhor e mais ampla compreensão teórica. Os estudos modernos evidenciam, cada vez mais, uma preocupação em identificar e analisar todos os factores determinantes na ocorrência de um dado evento (ALLISON, 1971:4). Para tanto, têm sido delineados vários modelos teóricos que facilitam, aos estudiosos, a compreensão dos eventos políticos internacionais, possibilitando não só identificar os factores determinantes na ocorrência dos eventos, mas também as circunstâncias em que esses factores tiveram lugar, e que motivaram a tomada de uma decisão ao invés de outra. É usual identificar três modelos de processos de decisão de política externa, a saber: a) Modelo do Actor Racional; b) Modelo da Decisão Burocrática (modelo aplicado à presente investigação); c) Modelo das Lideranças. Urgirá salientar que nenhum destes modelos é estanque ou excludente, sendo consensual, entre a bibliografia analisada, que a compreensão completa de um determinado evento só é possível com a aplicação interactiva de vários modelos.

A). Modelo do Actor Racional

Para este modelo, política interna e política externa são completamente dicotómicas. Aquela está, essencialmente, orientada para a sobrevivência do estado e para a manutenção da integridade do território (face à possibilidade de ocorrência de agressões externas). A segunda é formulada homogeneamente, de acordo com os elementos do poder e a definição do interesse nacional. Nesta abordagem, a política externa ganha prioridade sobre a interna, assim como os cálculos estratégicos securitários ganham prioridade sobre os processos de decisão em si mesmos. Líderes,

¹⁵ HUDSON (2007:5) define “*explanans*” como sendo aqueles factores que influenciam a tomada de decisão de política externa, e os decisores políticos. Por exemplo, “*some studies have shown decisionmaking to be affected by the color of the room in which the decision is made.*” A influência gerada por estes factores é tal que alguns críticos fundeiam a sua argumentação na impossibilidade de rastrear todas as influências numa decisão em concreto.

governos e características estaduais não são tidos em consideração. Somente o estado interessa. Com uma relação muito próxima do realismo clássico e do neorealismo, o modelo do actor racional constitui, tradicionalmente, a chave-mestra da APE.

Os estudiosos que utilizam este modelo pretendem perceber a ocorrência de eventos de política externa como actos intencionais dos governos nacionais, únicos actores racionais no sistema¹⁶. Para tanto, personificam os actores racionais e analisam os seus objectivos e as suas escolhas. O objecto de estudo é a acção governamental como escolha, ou seja, os eventos de política externa são concebidos como resultado de acções feitas pelos governos nacionais. Esta escolha, que reflecte um propósito ou uma intenção, é racional porquanto se trata de uma solução calculada para um problema estratégico: são as ameaças e as oportunidades que surgem no sistema internacional que levam os estados a actuar. Nos termos deste modelo, *"explanation consists of showing what goal the government was pursuing when it acted and how the action was a reasonable choice, given the nation's objective."* (ALLISON, 1971:13). Em suma, explicar a ocorrência de um evento em política externa compreende, essencialmente, demonstrar como o governo se decidiu, racionalmente, por uma acção.

As escolhas, e consequentes acções, são, portanto, desencadeadas por agentes racionais. Impera, pois, neste modelo teórico (como, aliás, o nome sugere) a ideia de «racionalidade do agente», segundo a qual o comportamento humano é intencional, calculado e planificado. Mas a racionalidade não se limita ao agente, sendo também apanágio da escolha por ele feita. A escolha racional, desenvolvida a partir da hipótese da utilidade esperada de von NEUMANN¹⁷, caracteriza-se por três ideias centrais: a intencionalidade, o estabelecimento de objectivos, e a optimização/maximização da utilidade. Ou seja, os actores agem intencionalmente, motivados pela concretização de preferências e objectivos por si definidos, e não tanto por expectativas sociais. O

¹⁶ Embora também parta de ideia da centralidade do estado na política externa, BRUCE BUENO DE MESQUITA considera que as decisões de guerra e de paz são, verdadeiramente, tomadas pelo líder, pelo que as preferências estaduais mais não são do que as preferências do líder, concretizando, destarte, a ideia de *"l'état, c'est moi!"*. Para si, embora esta presunção seja natural nas autocracias, ela também é explícita nas democracias, uma vez que os presidentes e os primeiros-ministros tendem a assumir maior poder e relevância durante os tempos de guerra (Vd. REUS-SMIT/SNIDAL, 2008:428).

¹⁷ Vd. NEWMANN/MORGENSTERN, 1955:8-9, 15-29; SAMUELSON/NORDHAUS, 1988:657, 682, 1000-02.

decisor deve, como tal, ser capaz de identificar e hierarquizar (invariavelmente¹⁸) as preferências e os objectivos prioritários — fixados entre um mar de alternativas — e agir em prol dos mesmos. A escolha é feita pelo autor com base na maximização de utilidade, isto é, será escolhida a alternativa que comportar mais benefícios para o agente.¹⁹ A racionalidade inerente ao modelo em análise reporta-se, em suma, à consistência e à maximização da escolha feita entre constrangimentos específicos.

Para GREG CASHMAN²⁰, o modelo do actor racional desdobra-se nos seguintes passos: 1) identificação do problema; 2) identificação e hierarquização das preferências/objectivos; 3) recolha de informação; 4) identificação das alternativas para atingir os objectivos propostos; 5) análise dessas alternativas, considerando as suas consequências e a sua efectividade (custos e benefícios), bem como as probabilidades associados ao sucesso; 6) selecção da alternativa que maximiza os ganhos; 7) implementação da decisão; 8) monitorização e avaliação. Esquematizado desta forma, parece simples concluir que o modelo do actor racional é bastante rigoroso, quase matemático. Segundo ALLISON (1971:31), o rigor do modelo sustenta que a escolha racional consiste na maximização da adaptação de valor dentro de um contexto de uma função de recompensa dada²¹, de alternativas fixas, e de consequências conhecidas (correspondendo ou a certeza, ou a risco, ou a incerteza). O carácter matemático advém-lhe do facto de providenciar um rigoroso apoio dedutivo para as proposições ou hipóteses de qualquer análise de escolha racional.²²

¹⁸ A invariância significa que as preferências de um decisor permanecem firmes, inalteradas, face a diversos meios de apresentação de informação (Vd. MINTZ/DEROUEN, 2010:58).

¹⁹ A optimização da utilidade pode ser sintetizada num de dois comportamentos: 1) um aumento dos custos da alternativa reduz a probabilidade de ser escolhida; 2) uma diminuição dos custos da alternativa aumenta a probabilidade de ser escolhida (Vd. ALLISON, 1971:34).

²⁰ In MINTZ/DEROUEN, 2010:58.

²¹ A fim de manter as reclamações relativas à escolha ideal, os teóricos são forçados a optar por uma de duas defesas. Nos termos da racionalidade compreensiva, a função de recompensa significa um mapa preciso de todas as consequências em termos de todos os valores do agente, ou seja, todas as alternativas significam todas as alternativas, e todas as consequências significam todas as consequências que resultarão da escolha feita entre as várias alternativas. Porém, o mesmo levantamento exaustivo já não é feito no caso da racionalidade limitada (Vd. ALLISON, 1971:34).

²² Vd. REUS-SMIT/SNIDAL, 2008:429.

Central ao estudo de várias ciências, incluindo a da política, o modelo clássico de APE é atractivo devido em grande parte à sua parcimónia (isto é, a conjugação de algumas suposições simples pode explicar uma ampla gama de decisões e acções de política externa) e ao seu poder preditivo. Uma das maiores vantagens deste modelo é que proporciona uma aproximação económica ao possibilitar ao estudioso que se coloque no lugar do decisor. *“You can sit in your armchair and try to predict how people will behave by asking how you would behave if you had your wits about you. You get, free of charge, a lot of vicarious, empirical behavior.”* (SCHELLING *apud* ALLISON, 1971:19). Porém, apesar das vantagens, o modelo não é isento de críticas²³ e de falhas. Desde logo, não pode ser descurado o carácter humano intrínseco às pessoas. Tem vindo, paulatinamente, a ser demonstrado que as pessoas nem sempre agem racionalmente, apresentando, inúmeras vezes, incapacidades psicológicas para decidir, sobretudo em situações de crise e emergência. Por outro lado, a maior parte das decisões são tomada em grupo, requerendo, como tal, assentimento daquele quanto ao interesse nacional e à acção a seguir, o que, muitas vezes, comporta dificuldades em obter unanimidade quanto aos objectivos e interesses fixados, e à escolha tomada. Finalmente, não pode ser esquecido que os decisores políticos trabalham sob o peso de agendas sobrecarregadas, além de que possuem pouco tempo para tomar decisões (quanto mais decisões racionalmente assertivas). É, pois, normal que não haja um levantamento exaustivo de todas as hipóteses, e que o decisor acabe por escolher não a alternativa óptima, mas aquela que lhe parece a mais satisfatória dado o contexto.

B). Modelo da Decisão Burocrática

Entre a bibliografia, é usual distinguir entre os modelos respeitantes à dinâmica dos pequenos grupos, à política burocrática e à política organizacional. Optamos, porém, por concentrá-los num só modelo, uma vez que nos pareceu que possuem veios conectores demasiado fortes, acabando mais por se assumir como abordagens distintas à mesma realidade, do que como modelos distintos. Parece-nos, assim, mais assertiva a expressão de HUDSON (2007) que fala em «decisores de grupo», por oposição a «decisores individuais».

²³ Vd. SIMON, 1955:99-118; FREIRE, 2011:22-25.

De facto, hoje em dia faz-se política em grupo (sem desvalorizar o papel das lideranças). Na maior parte dos países, as decisões de política externa são tomadas em grupo e posteriormente executadas pelas organizações burocráticas. A grande maioria das decisões, dos objectivos e das acções governamentais são, destarte, resultado de negociações entre várias agências do governo, afectadas por culturas organizacionais e por disputas burocráticas. Os decisores decidem, portanto, não só com base nas condições externas, mas também com base numa informação que foi recolhida e filtrada pelos grupos burocráticos. As alternativas sobre as quais analisam são, quase sempre, rascunhadas pelos vários ministérios, pelo que a maneira como o decisor vê o problema mais não é do que a maneira como o grupo caracterizou aquele mesmo problema (HOLSTI, 1977:399).

Contrariamente ao modelo do actor racional, o modelo da decisão burocrática representa processos descentralizados que envolvem vários actores em diversas organizações (isto porque no mundo actual os governos mais não são do que complexas burocracias). Trata-se, assim, de um modelo que olha para o impacto da estrutura organizacional na tomada de decisão de política externa, não se focando em factores como a percepção, a personalidade ou a racionalidade. Ele olha para o modo como as decisões que envolvem várias burocracias podem provocar competição política. O núcleo deste modelo é a inexistência de um plano-chave abrangente, sendo que as decisões emergem de lutas políticas e de negociações entre os grupos, e as decisões de política externa emergem de um espaço político abstracto, e não de um processo formal de decisão (que segue uma linha de comando formal). São, em suma, múltiplos os actores neste modelo — em regra, indivíduos focados não numa estratégia comum, ou num conjunto consistente de objectivos estratégicos, mas sim em várias concepções de objectivos nacionais, organizacionais e pessoais. No fundo, são indivíduos pertencentes aos mais altos quadros do estado, que tentam maximizar os seus interesses, as suas agendas e os seus objectivos (ALLISON, 1971:144).

Para HUDSON (2007:65), cada um dos grupos já mencionado é chamado a actuar em circunstâncias distintas. Assim, a um problema de política externa ordinário é aplicável uma política de comportamento organizacional. Ao invés, se o problema em causa for extraordinário, será aplicável a dinâmica dos pequenos grupos (se se tratar

de uma situação de crise/emergência), ou a política burocrática (se se tratar de uma situação normal). Para melhor compreensão, *infra* reproduzimos²⁴ o modelo criado pela autora:

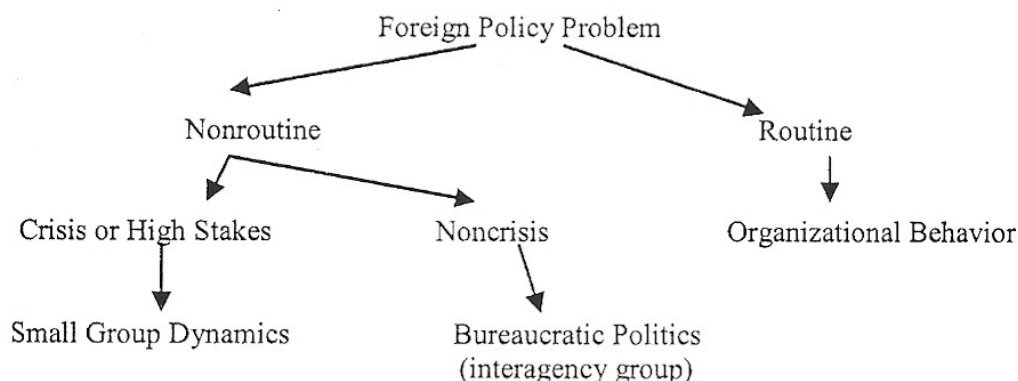


Figure 3.1 Involvement of Groups in Foreign Policy Decisionmaking

Vejamos, agora, as diversas abordagens.

B.1). Dinâmica dos pequenos grupos. Para HUDSON (2007:66) trata-se de um grupo de cerca de quinze pessoas ou menos (ainda que outras mais possam estar envolvidas no assunto, somente aquelas quinze decidirão sobre o mesmo). De dimensão, composição e função distintas²⁵, os pequenos grupos partilham, todavia, algumas características em comum: partilham valores e crenças, e muitos dos seus membros partilham uma ligação afectiva. Para HERMANN²⁶, os elementos da estrutura do grupo, como a distribuição do poder, têm importantes consequências para o processo do grupo, podendo mesmo influenciar o processo de decisão. Os grupos nos quais o líder possui o poder primordial assumirão um comportamento distinto daqueles em que o líder, apesar de poder possuir considerável poder, tem de o partilhar com os restantes membros. Paralelamente, os membros de um grupo podem considerar que têm papéis

²⁴ Vd. HUDSON, 2007:65.

²⁵ A composição dos pequenos grupos depende muito das expectativas que os líderes têm quanto aos mesmos. Assim, líderes há que preferem grupos que desafiem a sua opinião, ao passo que outros preferem um grupo que se submeta a si. Algumas personalidades preferem uma abordagem mais metódica da tomada de decisão, ao contrário de outras que consideram que aquele tipo de abordagem pode sufocar a criatividade e os pensamentos próprios (Vd. HUDSON, 2007:66).

²⁶ In HUDSON, 2007:66-67.

diferentes — uns assumir-se-ão como leais (tendo como missão preservar as preferências do seu líder), enquanto que outros se mostrarão mais como representantes de entidades externas (sendo que a sua missão é a de clarificar e defender a posição do grupo). Existem, ainda, os membros independentes, ou seja, aqueles que não estão nem ligados ao líder, nem a uma entidade. Estes serão, para o autor, os mais poderosos dentro do grupo, uma vez que, não sentindo lealdade nem para com o líder, nem para com a entidade, são capazes de produzir análises mais claras e assertivas, menos retraídas e, como tal, mais valiosas.

Os pequenos grupos permitem evidenciar os potenciais erros e enviesamentos a que a decisão do grupo pode conduzir. Por norma, essa decisão é tomada após debate, e é feita com base na concorrência, na unanimidade ou na pluralidade. Em regra, o grupo agrega membros cuja fidelidade é primeiramente para com o grupo. Neste domínio, é tido por crucial o trabalho de Irving JANIS, que se focou nas dinâmicas disfuncionais²⁷ dos pequenos grupos, aquilo a que ele denominou de «pensamento de grupo» (*groupthink*)²⁸. Em regra, este pensamento de grupo tende a produzir estrangimentos nos processos de decisão, estrangimentos que podem ser exacerbados pelo líder, impedindo os membros do grupo de exercer o seu juízo crítico, e de exprimir de forma franca a sua opinião. Ainda que possa resultar consenso do grupo, para JANIS o mesmo não é sinónimo de honestidade (pelo contrário, aliás). Por outro lado, os estrangimentos podem surgir das duas forças opostas geradas pela criação do grupo, e que comportam objectivos distintos: resolver o problema em causa, ou preservar a missão/função do grupo.

²⁷ Quase todas as suas dinâmicas são disfuncionais, atendendo às particulares características do próprio processo de decisão de política externa, aos elevados níveis de *stress*, à ambiguidade, ao secretismo e ao risco (Vd. HUDSON, 2007:66-67).

²⁸ No seu estudo psicológico *Victims of Groupthink*, publicado pela primeira vez em 1971, Janis definiu “pensamento de grupo” como sendo um modo de pensamento no qual as pessoas se engajam quando estão profundamente envolvidas num grupo coeso, quando os esforços dos membros para obter a unanimidade superam a sua motivação para realisticamente avaliar formas alternativas de acção. (Vd. HART, 1991:1-33).

Apesar destes constrangimentos, a verdade é que os pequenos grupos são marcados por um forte sentimento de coesão de grupo²⁹, um instrumento poderoso de apoio emocional que se manifesta com mais intensidade em situações de crise. Este sentimento de coesão é a primeira prioridade do grupo, suplantando mesmo a razão que motivou a sua criação *ab initio*. A sensação de pertença ao grupo é tão forte que só ela é relevante para cada membro (numa expressão mais coloquial: «não me interessa o que os outros pensam de mim, desde que o grupo onde estou inserido goste de mim»). Simultaneamente, porém, a coesão revela um lado obscuro: o medo de perder o apoio do grupo potencia o receio do ostracismo, exacerbando, destarte, a sensação (e o desejo) de pertença àquele, e de preservação do mesmo. O grupo pressiona, pois, para garantir a manutenção da uniformidade, quer criando uma ilusão de falsa unanimidade, quer adoptando medidas de censura e pressões directas sobre os dissidentes.

Para além da coesão, JANIS destaca outras características. Por um lado, a mentalidade do grupo pode, facilmente, ser adjectivada de fechada ou limitada. Ela é marcada não só por racionalizações colectivas, mas também pela estereotipagem dos não-membros. Ora, esta mentalidade torna os padrões de comportamento do grupo fracos e alteráveis, já que os membros tendem a afastar-se de razões objectivas e a fundar as suas pretensões no desejo de prevenir desvios e falhas na coesão, e no desejo de manter a amabilidade entre todos. Por outro lado, o grupo tende a desenvolver, com extrema facilidade, uma imagem sobrestimada de si próprio, criando uma ilusão de invulnerabilidade, e desenvolvendo uma crença numa moralidade inerente. Rapidamente, os membros começam a pensar bem de si próprios e do grupo, perdendo boa parte do bom senso e espírito crítico³⁰. *“In sum, Janis asserts that groupthink groups are hard-hearted but soft-headed.”* (HUDSON, 2007:70).

²⁹ Considerado por Janis o núcleo da dinâmica dos pequenos grupos. É, aliás, o único factor de nível de grupo que ele classifica como causa substantiva e independente do pensamento de grupo (Vd. HART, 1991:251-254).

³⁰ *“A groupthink will feel that it and its members are wiser, more powerful, more knowledgeable, and more virtuous than those who do not belong to the group. This inflated self-image may have several consequences. For one, nonmembers may be dehumanized, especially those who are seen as competing with the group. Nonmembers may be seen as inferior or evil, and action that might not usually be considered moral might be deemed appropriate to deal with nonmembers. For another, inflated self-image may lead to the ‘risky shift’: the propensity for groupthinking groups to collectively decide on*

Devido a todas as razões *supra* explanadas, as decisões políticas produzidas pelos pequenos grupos são, na maior parte das vezes, autênticos fiascos³¹, uma vez que muitas das suas decisões são descuidadas, atentos os seus baixos padrões de julgamento e a sua inflacionada auto-imagem. Adicionalmente, a recusa ou relutância em recolher informações junto de não-membros contribui para a má qualidade das decisões tomadas. Isto não significa, forçosamente, que a mera constituição de um pequeno grupo resulte num falhanço político. O que JANIS defende é que o grupo é um caminho para o falhanço, já que o seu pensamento aumenta a possibilidade de processos de decisão defeituosos o que, por sua vez, aumenta a possibilidade de resultados políticos desastrosos. Ainda assim, os constrangimentos ditados pelas dinâmicas dos pequenos grupos podem ser minorados pelo papel desempenhado pelo líder. Este pode, *inter alia*, tentar evitar a homogeneidade do grupo, designar um “advogado do diabo” (de preferência rotativo, de modo a salvaguardar que as perspectivas da pessoa não são rejeitadas pelas expectativas da sua função), ou ainda convidar peritos externos para desafiar o grupo.

B.2). Política organizacional. Apesar da importância das dinâmicas dos pequenos grupos na análise dos processos de decisão de política externa, muitas decisões são tomadas a nível interinstitucional e implementadas por grandes organizações executivas e burocráticas, como agências ou ministérios.

Para o modelo da política organizacional, os eventos de política externa são tidos por resultados provenientes de organizações amplas que seguem padrões regulares de comportamento. Trata-se de uma abordagem que, primeiro, tenta perceber em que contexto e sobre que pressões o evento ocorreu, para posteriormente fixar a unidade de análise: o resultado organizacional. De seguida, centra a sua atenção em certos conceitos — o poder, os padrões regulares de comportamento e os repertórios das organizações. São, pois, as organizações que estruturam a situação num dado contexto, dentro do qual os dirigentes tomam a sua decisão (SORENSEN *in* ALLISON, 1971:79). Dada a sua importância nos governos, será

more risky behavior than any one member of the group would have chosen individually (this is sometimes called “group polarization”).” (HUDSON, 2007:70)

³¹ *“In fact, groupthink has explicitly been developed as a theory of explaining decisions failures and policy fiascoes.” (HART, 1991:267).*

adequado ver estes como matrizes de organizações ou, por outras palavras, como burocracia nacional, marcada pela existência de uma multiplicidade de actores³² (cuja acção pode resultar num comportamento menos que óptimo, racional e coordenado). *“A Government consists of a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own.”* (ALLISON, 1971:67).

Apesar de constituídas por seres humanos, as organizações são uma forma de vida mais simples do que a humana, isto é, não só têm uma funcionalidade restringida ao seu propósito, como originam uma cultura organizacional própria (aquilo a que Morton HALPERIN denominou de «essência da organização»³³). A essência será uma compreensão humana, do grupo dominante, quanto à identidade, missão e visão da mesma. Ela permite identificar o “território” no qual a organização pode reclamar uma participação ou um interesse organizacional. Em muitos casos, esta ideia de “essência” é partilhada por todos os membros da organização. Noutros, porém, ela é perspectivada de maneira diferente: ou porque defendem uma essência mais ampla, ou porque se engajam em lutas pelo domínio. A compreensão da missão, valor e capacidades da organização é crucial para que a mesma aja de forma eficiente. É o sentimento de identidade e missão que providencia, aos membros da organização, uma visão das razões segundo as quais aquilo que eles fazem é importante e necessário, e segundo as quais aquilo que eles fazem os diferencia daquilo que as outras organização fazem. Se esta compreensão não existir, a organização não pode desenvolver o conjunto de habilidades especiais necessárias para possuir influência dentro da burocracia, podendo mesmo perder a sua capacidade de incutir moral nos seus membros. Em último caso, a essência de uma organização originará uma cultura organizacional própria, com normas específicas de vestuário, de comportamento, de pensamento e de valores ou com uma ideia do tipo de pessoas que podem integrar o grupo (seleccionadas em prol do seu conhecimento e da sua experiência).

Para cumprirem o propósito para o qual foram criadas, as organizações são dotadas de recursos, como sendo o seu território, capacidade orçamental e pessoal,

³² *“The actor is not a monolithic “nation” or “government” but rather a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit.”* (ALLISON, 1971:79-80).

³³ Vd. HALPERIN/CLAPP, 2006:27-40; HUDSON, 2007:76-78.

influência, moral e autonomia³⁴. Quanto maior for o território de uma organização (ou seja, o domínio onde ela exerce influência) maior será a sua esfera de influência, o seu pessoal e o seu orçamento e, muito provavelmente, maior será o seu nível de autonomia. Perder território significa, pois, uma perda concomitante em cada uma destas áreas. Outro indicador do poder de uma organização é o seu tamanho, medido quer em termos de orçamento, quer em termos de dimensionamento dos recursos humanos. O tamanho de uma organização é nuclear para entender a sua acção em termos de política externa, já que ele funciona, quase sempre, como inibidor da existência de uma única autoridade central que tome todas as decisões ou que, pelo menos, dirija todas as actividades. Assim, quanto maior for a organização, em princípio mais poder terá. Simultaneamente, maior será também, em princípio, a sua capacidade de influenciar quer os decisores políticos, quer — em termos comparativos — influenciar em assuntos que afectem o seu território dentro de uma burocracia. Algumas vezes, a influência é obtida não através do acesso a decisores políticos, mas através da aquisição de uma reputação interinstitucional. Embora seja verdade que quanto maior é a organização, mais influência e poder de veto ela tem, situações há, porém, em que as organizações pequenas possuem bastante poder. Isto explica-se porque como são pequenas, elas têm muito pouco a perder e muito a ganhar ao questionar as estimativas das organizações maiores. O poder de uma organização mede-se, ainda, pela sua moral, embora esta não seja um bem tangível. A desmoralização pode levar ao êxodo do pessoal, e/ou a uma diminuição da produtividade daqueles que permanecem na organização. Paralelamente, uma organização desmoralizada encontra-se numa posição mais fragilizada numa burocracia, podendo mesmo ter que lutar mais intensivamente para manter a sua influência, o seu orçamento e o seu território. Por fim, a organização tem tanto mais poder quanto mais autónoma for. Uma vez que cada organização tem a sua própria cultura, as suas próprias competências, e diferentes equipamentos, procedimentos e prioridades, torna-se bastante difícil a duas ou mais organizações cooperarem no planeamento de um projecto comum. Elas visam, como tal, operar da forma mais autónoma possível, porém competindo entre si por mais influência e para se sobrepuem às outras. Note-se que nenhum destes factores é sacrificado em prol da

³⁴ Vd. HALPERIN/CLAPP, 2006:25-27 e 40-61; HUDSON, 2007:76-78.

execução de ordens, nem em prol de pedidos de informação solicitados pelos dirigentes. Aliás, as organizações têm o hábito de interpretar as ordens que lhe são dadas de acordo com os seus interesses e capacidades o que, inúmeras vezes, leva a um desfasamento entre o que é decidido e o que é realmente executado³⁵.

As organizações existem para reduzir a complexidade da cena política, a complexidade do processamento de informação e da tomada de decisão, a complexidade na execução das tarefas, e a complexidade na coordenação da organização de numerosos funcionários (humanos). A redução da complexidade é assegurada de forma simples: ela é dividida em várias partes, que podem ser facilmente compreendidas, facilmente executadas, e facilmente estandardizadas (HUDSON, 2007:80). A compartimentação do problema e a inércia em encontrar soluções casuísticas implicam, forçosamente, uma capacidade de coordenar, com precisão, o comportamento de centenas de actores. Um bom desempenho requer, portanto, um conjunto de procedimentos estandardizados, devidamente ensaiados, de modo a produzir acções específicas. Em síntese, a política organizacional possibilita aos governos compartimentar os problemas, de modo a isolá-los e a encontrar soluções politicamente aceitáveis. Por exemplo, ao nível da política externa, o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem responsabilidades a nível diplomático, o Ministério da Defesa assume responsabilidades ao nível da segurança militar, e os Serviços Secretos ao nível da inteligência. Perante um evento externo, cada uma destas organizações decide internamente o que fazer. Cada uma analisa o problema, processa a informação, e realiza, quase independentemente, toda uma série de acções (sempre em respeito, porém, com as grandes linhas políticas nacionais). Em síntese, perante um evento, as burocracias vão estudá-lo a fundo, tentando reunir o mais extensivamente a informação possível e pertinente, de modo a delinear plurais alternativas e recomendações, que reflectam, acima de tudo, as tradições organizacionais e os preconceitos das várias agências governamentais. No final de todo este processo, torna-se muito difícil descortinar a impressão digital do indivíduo e as suas crenças. *“Even where top policy makers are fully consulted about all major*

³⁵ Vd. HUDSON, 2007:82; MARCH/OLSEN, 2009:1-28.

*decisions, burocratic values will tend to impinge upon individual beliefs, attitudes, and images.” (HOLSTI, 1977:401).*³⁶

Ligada a esta ideia de redução da complexidade parece estar uma ideia de relutância à mudança, apesar das organizações não serem imunes a alterações³⁷. David BRAYBROOKE e Charles LINDBLOM³⁸ descreveram a dinâmica da decisão organizacional como sendo incrementalista, ou seja, ela é sobretudo conservadora — na medida em que apenas implica um pequeno ajustamento de decisões passadas — e não tanto uma forma de explorar novas alternativas políticas. O incrementalismo gera, nesta medida, inércia, uma vez que são sempre apresentadas as mesmas alternativas, não assegurando que a utilidade seja maximizada (como no modelo do actor racional). A falta de criatividade, flexibilidade e adaptação a um novo quadro de circunstancialismos leva a que a maioria das decisões incrementais constituam não verdadeiras soluções do problema, mas meras soluções temporárias, comportando ligeiras mudanças do *status quo*.

A relutância à mudança faz, igualmente, emergir um sentimento de aversão à incerteza. As organizações empenham-se, destarte, na organização de um ambiente negociado, onde as reacções de todos os actores com os quais lidam são regularizadas. Assim, o ambiente primário (relações com outras organizações dentro do governo) é estabilizado com recurso a divisões orçamentais acordadas, áreas de responsabilidade aceites, e práticas estabelecidas. O ambiente secundário (relações com o mundo internacional) é estabilizado através do acordo de alianças. Sempre que as organizações se vejam na impotência de negociar ambientes, elas lidam com a incerteza determinando todo um conjunto de cenários estandardizados, que constituem as contingências para as quais se preparam. Ocorre porém que, por vezes, os eventos externos fogem à certeza e à estandardização. Nestes casos, as organizações são forçadas a empenhar-se numa procura de formas alternativas de

³⁶ Apesar da individualidade ter um lugar muito limitado na máquina burocrática, os jogadores que pretendem afectar o resultado podem sempre recorrer a manobras de subversão ou equalizadores. Assim, um burocrata que não concorde com uma decisão do seu superior hierárquico pode simplesmente optar por não a implementar. Ou pode implementar algo diferente do decidido, desculpando-se com mal-entendidos (Vd. HUDSON, 2007:94-95).

³⁷ Vd. ALLISON, 1971:68.

³⁸ In MINTZ/DEROUEN, 2010:74.

acção. Esta procura é orientada para o problema, focando-se no desconforto atípico que se pretende evitar. É, pois, uma procura simplicista: primeiro procura-se o sintoma, e depois a alternativa. Os padrões de procura revelam enviesamentos que reflectem factores como a formação especializada, a experiência de várias partes da organização, e padrões de comunicação dentro da mesma.

Em suma, embora necessárias aos governos, as organizações frequentemente produzem involuntárias consequências negativas, quase sempre nos momentos mais inoportunos. Cabe, assim, aos decisores políticos a responsabilidade de não se deixarem minar pelas organizações. Eles podem, por exemplo, tentar forçar uma mudança na organização, manipulando o orçamento, gerando uma «festa ou uma fome». Podem, ainda, colocar duas ou mais organizações em competição, estabelecendo uma relação entre o orçamento e o pessoal, e os resultados da competição. Finalmente, assiste aos dirigentes políticos a possibilidade de criarem uma organização capaz de realizar tudo aquilo que as demais não conseguiram, ou não quiserem, realizar.

B.3). Política burocrática. É, para HUDSON (2007:89), uma complexa intersecção das dinâmicas dos pequenos grupos, do processo organizacional e das forças políticas internas. Ela reflecte um mundo político marcado pela intriga palaciana (*palace politics*), em que os decisores dependem de conselheiros, chefes de departamento, e das várias agências governamentais (mormente do seu pessoal burocrático) para tomarem uma decisão. Grande parte das políticas burocráticas ocorre, assim, em grupos interinstitucionais, que constituem, por sua vez, um dos meios mais importantes para a análise de situações externas extraordinárias não-urgentes. Embora, verdadeiramente, sejam os dirigentes quem decide o que fazer, são as burocracias que executam essa decisão. No fundo, elas possuem poder de influência sobre os líderes (e sobre a opinião pública), podendo mesmo moldar o curso dos acontecimentos³⁹ (o que, todavia, não exclui que haja discordância na interpretação da informação e dos acontecimentos entre dirigentes e burocracias).

³⁹ As burocracias podem restringir o processo de recolha de informação, determinando, por um lado, a informação que é transmitida ao líder, e por outro, restringindo a informação sobre as opções políticas adicionais disponíveis para os líderes (Vd. MINTZ/DEROUEN, 2010:71).

Distinguir política organizacional de política burocrática pode tornar-se uma tarefa hercúlea, atenta a sua proximidade. Mas, embora ténue, a diferença existe. Contrariamente à política organizacional, no paradigma da política burocrática os eventos de política externa são entendidos como resultados políticos⁴⁰, fruto de um jogo de negociação e compromisso entre os diferentes intervenientes do estado, mormente entre os seus representantes de topo. Após ser fixada a unidade de análise, a atenção é centrada em certos conceitos, como sendo as percepções, motivações, posições, poder, e manobras dos jogadores. Finalmente, são invocados certos padrões de inferência — se um governo executou uma acção, essa acção foi resultante da negociação entre os vários jogadores em jogo. Habitualmente, toda esta panóplia de actores estatais procura atingir objectivos distintos, podendo mesmo entrar em conflito uns com os outros. Inúmeras vezes, mesmo quando partilham o mesmo objectivo, eles diferem na escolha do caminho a percorrer para o atingir, influenciados pelos seus interesses pessoais e antecedentes. Nestas situações, os múltiplos indivíduos, representando vários interesses organizacionais, iniciam um processo para tentar chegar a uma decisão negociada, que representará a política do estado (num dado assunto).⁴¹

Neste jogo de negociação e compromisso, um jogador⁴² só consegue afectar um resultado burocrático se souber quais são e como funcionam os canais de acção⁴³, ou seja, *“whom to see and where to go and what to do to make something happen.”*

⁴⁰ Segundo HUDSON, a maior parte dos analistas das burocracias são relutantes em substantivar os resultados das políticas burocráticas como «decisões». Para eles, o resultado produzido está abaixo da decisão, porquanto esta é o produto de um processo racional (a solução para um problema), enquanto que o resultado burocrático é fruto do compromisso, conflito e confusão de burocratas com diferentes interesses e uma influência desigual. Não deixa, porém, de ser um resultado de cariz político, uma vez que a actividade a partir da qual as decisões e acções emergem é melhor caracterizada como negociação ao longo de canais regularizados entre os membros individuais do governo (Vd. HUDSON, 2007:91; ALLISON, 1971:162-164).

⁴¹ Quase sempre, então, o resultado burocrático é conseguido por acordo entre os membros das organizações burocráticas. Esse acordo é conseguido ou através do compromisso, de arranjos confusos (*quid pro quo arrangements*), ou ainda com recurso a medidas de coacção (Vd. HUDSON, 2007:93).

⁴² Os jogadores mais não são do que seres individuais. *“Players are men in jobs.”* (ALLISON, 1971:164).

⁴³ Podemos definir «canais de acção» como meios regularizadores da acção governamental num tipo específico de problema. Os canais de acção estruturam o jogo seleccionando os melhores jogadores, determinando os seus pontos de entrada no jogo, e distribuindo particulares vantagens e inconvenientes a cada jogador. Normalmente, os assuntos são reconhecidos e determinados dentro de um canal estabelecido para a produção de acção (Vd. *idem*:169).

(HUDSON, 2007:90). Mas o jogador está, ainda, dependente da sua posição⁴⁴ (o que lhe pode comportar vantagens e inconvenientes) e da sua própria personalidade (da sua sensibilidade a determinados assuntos, do seu compromisso com determinados projectos, e da sua posição pró ou contra os grupos da sociedade). Mas para além do conhecimento sobre os canais de acção, da sua posição e da sua personalidade, os burocratas têm, igualmente, de ser autênticos mestres na arte da manipulação (do grupo), sobretudo se pretendem atingir lugares cimeiros no grupo (e no governo). A manipulação é, em princípio, exercida com recurso ao enquadramento, às regras do grupo, aos prazos e às agendas⁴⁵.

A dificuldade de distinção entre a política organizacional e a burocrática reside no facto de as burocracias serem, elas próprias, organizações hierárquicas que, não só protegem zelosamente o seu território controlando a política na sua área de conhecimento, como enfatizam a necessidade de especialização, ao apostarem na divisão de tarefas. Visam, desta forma, melhorar a eficiência e a racionalidade do processo de decisão, ao conferirem a responsabilidade de diferentes tarefas a diferentes pessoas, e ao definirem as regras e os procedimentos nos termos dos quais essas tarefas devem ser executadas.

Em suma, o estilo burocrático de decisão de política externa caracteriza-se, em primeiro lugar, por uma atitude passiva face ao contexto, sendo que a decisão política é tomada sobretudo como resposta a eventos externos, e não tanto como iniciativa para modificar as relações de poder estabelecidas. Em segundo lugar, consiste numa forma de pensamento que assume que todos os eventos comportam problemas que podem, todavia, ser resolvidos com trabalho árduo e com recurso à negociação diplomática, desde que mantenham a unidade e a coesão do grupo. *“Este tipo de pensamento institucional acaba por reduzir a criatividade e o pensamento*

⁴⁴ “Where you stand depends on where you sit.” (ALLISON, 1971:176). Segundo este autor, a posição de um jogador depende das prioridades e percepções paroquiais (“To motivate members of his organization, a player must be sensitive to the organization’s orientation”, p. 167), de objectivos e interesses (de segurança nacional, organizacionais, domésticos e pessoais), da sua participação e posição sobre um assunto (“Stakes are individual’s interest defined by the issue at hand. In the light of these stakes, a players decides on his stand on the issue”, p. 168), de prazos e perspectivas do problema (“When an issue arises, players typically come to see quite different faces of the issue”, p. 168) (Vd. ALLISON, 1971:166-168).

⁴⁵ Vd. HUDSON, 2007:91-93.

independente, encoraja o ancoramento em procedimentos operacionais padronizados já utilizados em vez de novas opções face a novos desafios.” (FREIRE, 2011:27). Finalmente, é marcado por um conjunto de jogos, jogados simultaneamente, sendo que o conjunto de jogadores em qualquer jogo apenas parcialmente se sobrepõe ao conjunto de jogadores de outro jogo. Ao nível mais micro, pode haver choques de personalidade ou de vontade entre duas ou mais pessoas. Podem existir conflitos entre os diferentes departamentos dentro de uma mesma organização. Ou pode haver uma luta — relativa a território e orçamento — entre duas ou mais organizações dentro de uma mesma burocracia.

Chamada a decidir sobre situações extraordinárias não-urgentes, a política burocrática perde efeito em situações de crise, onde decisões de grande importância têm que ser tomadas rapidamente, com base na informação imediata disponível, em rumores não confirmados e nas perspectivas dos mais altos conselheiros do estado. Ora, nestas situações não existe tempo para consultas detalhadas, ou para preparar exaustivos dossiers e contributos sobre a situação. *“A few key individuals at the highest level of responsibility and authority usually congregate map strategy and responses to the problem or threat they are confronting.” (HOLSTI, 1977:403).* Isto revela que, embora os grupos tenham um papel relevante nos processos de decisão de política externa, nem todas as decisões são tomadas em grupo, ou dependem do consenso do grupo. *“Este argumento reforça o papel determinante que a psicologia dos líderes tem nas dinâmicas de grupo e nos processos de decisão. Enquanto alguns líderes dependem dos grupos para informar e sustentar as suas decisões, outros conseguem determinar de forma autónoma as políticas a seguir. Desta forma, a necessidade de analisar o papel dos líderes no processo de decisão é indispensável.” (FREIRE, 2011:30).*^{46,47}

⁴⁶ No seu estudo, HALPERIN analisa um modelo burocrático de decisão presidencial, nos termos do qual os líderes raramente indicam actores, métodos ou horários específicos quando tomam decisões. Ao invés, os presidentes decidem vagamente após atrasos, quase nunca oferecendo um plano coerente que seja aplicável a uma série de questões relacionadas (Vd. MINTZ/DEROUEN, 2010:72; Vd. HALPERIN/CLAPP, 2006).

⁴⁷ Os modelos analisados são mencionados, entre a bibliografia, como alternativas ao modelo do actor racional. A este propósito, será importante salientar que MINTZ propõe um modelo misto, que congrega quer o modelo racional, quer os modelos cognitivos (nos quais se inclui, obviamente, o estudo das lideranças) — o modelo poliheurístico. Trata-se de um modelo que se processa em duas etapas.

C). Modelo das Lideranças

A análise da política externa actual começa, adicionalmente, a considerar uma dimensão psicológica⁴⁸, preocupada em compreender a dimensão cognitiva do decisor — as suas crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, memórias e concepções culturais, *inter alia*. A mente do decisor é um microcosmo da riqueza societária não podendo, como tal, ser descurada. Segundo esta abordagem, o contexto no qual o homem político toma a sua decisão é influenciado pela sua cultura, história, geografia, economia, demografia, entre outros inúmeros factores. Procura-se, no fundo, tentar obter uma interpretação realista do modo como a mente funciona. É uma dimensão que se nota particularmente na análise das lideranças, no papel que um líder tem nos processos de decisão de política externa.

Para HUDSON (2007:37ss), mais do que perceber se os líderes são importantes na análise de política externa, importa perceber quando é que eles são pertinentes, e quem é pertinente. Esta distinção explica-se pelo facto de os líderes não controlarem completamente uma situação, mas sim estarem situacionalmente restringidos. *“A personalidade e as preferências políticas pessoais não determinam de forma directa a política externa. A questão relevante, então, não é se as características pessoais do*

Primeiramente, o decisor reduz o conjunto das alternativas, utilizando atalhos cognitivos. Nesta fase, o decisor utiliza as heurísticas de decisão, e o seu comportamento aproxima-se mais da escola cognitiva de tomada de decisões. Em seguida, ele faz uso de uma abordagem racional para seleccionar a solução entre as alternativas previamente escolhidas. Nesta segunda fase, o processo é puramente racional, tentando encontrar a solução mais satisfatória para o problema em causa. O modelo poliheurístico é, pois, uma ponte entre as perspectivas racional e cognitiva. Ele pode ser aplicado tanto a decisões tomadas pelos líderes, como a decisões assumidas por grupos, a decisões sequenciais ou a decisões na definição estratégica, sejam estas decisões tomadas em ambientes democráticos ou autocráticos. Por fim, deverá ser ressaltado o facto de que para este modelo misto, a política interna é considerada como a «essência da decisão», ou seja, a prioridade de qualquer decisor político é garantir a sua sobrevivência política. *“Domestic political audience costs are an integral part of foreign policy making.”* (MINTZ/DEROUEN, 2010: 79) (Vd. *idem*:78-80).

⁴⁸ Aquela que ficou conhecida como “revolução cognitiva” veio descartar a validade empírica dos modelos racionais, olhando, ao invés, para o modo como as pessoas pensam, e que molda as decisões que tomam. Para os seguidores dos modelos psicológicos, as pessoas raramente se conformam com as expectativas do modelo racional (que sugere que existe alguma coisa para lá da racionalidade que explica as escolhas humanas), não só porque a mente humana tem limitações, mas também porque as pessoas têm dificuldade em fazer inferências. Nos termos dos modelos cognitivos, as pessoas preferem simplicidade e consistência, o que faz delas péssimos avaliadores (ou seja, as pessoas não são intuitivamente bons pensadores), o que as torna mais sensíveis à perda do que ao ganho. Para estas correntes, muitas decisões de foro político são o resultado de fortes respostas emocionais. A neurociência permite aos estudiosos, destarte, perceber como é que o cérebro atinge certas formas de comportamento e, conseqüentemente, toma certas decisões (Vd. SMITH *et al*, 2008: 101-116).

líder fazem a diferença, mas sob que condições as suas características são determinantes.” (FREIRE, 2011:31). Assim, será frutuoso examinar as características das lideranças em sete situações. *Primeiro*: o impacto de um líder na política externa aumenta quando ele assume, internamente, muito poder e controlo político e societário (como ocorre em regimes ditatoriais). *Segundo*: estudar um líder e a sua forma de pensar só tem verdadeira relevância se ele se interessar por política externa. Caso contrário, ele delega essas funções numa pessoa da sua confiança, sendo mais útil perceber qual o quadro mental dessa pessoa. *Terceiro*: o impacto de um líder será maior em situações de crise (são, aliás, estas que muitas vezes nos permitem distinguir os bons dos maus líderes). *Quarto*: para além das situações de emergência, as lideranças assumem importância nas situações ambíguas ou incertas, ou seja, naquelas situações em que a informação é escassa ou contraditória, e o líder está, portanto, obrigado a tomar uma decisão com base no seu próprio juízo. *Quinto*: será igualmente frutuoso estudar o líder quando este tiver algum grau (no mínimo) de formação diplomática. Isto explica-se porque quanto maior for a sua formação diplomática, maior é a sua capacidade em subordinar o seu quadro mental de crenças pessoais a essa capacidade diplomática. *Sexto*: a marca pessoal do líder, *ergo* a sua capacidade de influenciar na tomada de decisão política, será tanto maior quanto maior for o seu conhecimento num dado assunto ou numa dada região do globo. Por fim, o estilo de liderança⁴⁹, mais autoritário ou mais liberal, pode influenciar no maior ou menor interesse no estudo da liderança. Por estilo de liderança entende-se o modo como os líderes se relacionam com aqueles à sua volta, sejam estes o eleitorado, conselheiros ou demais líderes, como eles estruturam interações, e quais as normas, regras e princípios que utilizam para guiar essas interações. O estudo do estilo de liderança permite perceber porquê certas decisões são tomadas pelos líderes, e porquê outras formas alternativas de acção não foram consideradas.

É hoje consensual que muitas decisões são produtos de processos neurológicos inconscientes e, bem assim, de respostas emotivas a situações. De facto, a tomada de decisão política (e não só) está muito ligada ao quadro mental de um líder, isto é, às

⁴⁹ Vd. HERMANN, 2002:1-49; MINTZ/DEROUEN, 2010:115-116.

suas percepções e cognições⁵⁰, às falácias heurísticas⁵¹, às suas emoções⁵², ao seu estado de saúde e, por último, ao contexto situacional⁵³ em que se encontra. Apesar de todos os seres humanos e, por inerência os líderes, terem um quadro mental de restrições, ele não é o mesmo, variando de indivíduo para indivíduo. Cada pessoa tem um código genético de crenças pessoais, experiência de vida, valores e interesses que moldam a sua forma de pensar, o modo como processa informação, e o tipo de escolhas que faz. A reacção que um líder tem de um dado evento, e consequentemente a decisão que ele toma é, pois, largamente moldada pelo seu quadro mental do mundo, que inclui elementos como as crenças e os valores⁵⁴, a memória, a emoção e a motivação, a personalidade⁵⁵, e o seu carácter⁵⁶.

⁵⁰ Vd. HUDSON, 2007:40-41.

⁵¹ Vd. HUDSON, 2007:41-45; MINTZ/DEROUEN, 2010: 101-102.

⁵² Os estudos sobre a influência das emoções na tomada de decisão de política externa são muito recentes, pelo que os seus efeitos não estão, ainda, inteiramente compreendidos. Sabe-se, porém, que as emoções geram motivação e excitação, podendo mesmo levar a modificações na ênfase que os indivíduos dão às suas prioridades. Uma das emoções que mais contribui na tomada de decisão é o sentimento de injustiça que, quase sempre, gera uma forte resposta emocional negativa. (Vd. HUDSON, 2007:45-47).

⁵³ Um líder na tomada de decisão pode ser, ainda, condicionado pelas características particulares do contexto em que se encontra. Por exemplo, se se encontra sozinho ou se está perante terceiros. Em regra, o comportamento do líder (e, consequentemente, a decisão por si tomada) pode ser influenciado por restrições temporais, pela necessidade de aceitação social, pelos custos ou ganhos da situação e, ainda, pelos papéis e regras sociais (Vd. *idem*:49-50).

⁵⁴ As crenças são condições psicológicas que se definem pela sensação de veracidade relativa a uma determinada ideia a respeito de sua procedência ou possibilidade de verificação objectiva. *In casu*, elas reportam-se à causalidade do mundo. Já os valores, referem-se à classificação relativa que os indivíduos usam para justificar preferências e escolhas. São os valores que levam o homem a formular julgamentos, ou seja, a adoptar atitudes numa determinada situação (Vd. *idem*:50-52).

⁵⁵ A personalidade pode ser definida como integração individual padronizada de processos de percepção, memória, julgamento, objectivos, e de regulação e expressão emocional. Segundo David WINTER (2005), a personalidade pode influenciar a ponderação das preferências e o modo como os decisores políticos reagem a símbolos e pistas. Para ele, comportamentos e resultados políticos podem ser previsíveis a partir da personalidade, mas somente na base dos “ses” (*if and then*). (Vd. WINTER, 2005:557-584; MINTZ/DEROUEN, 2010:114-115).

⁵⁶ Psicologicamente, o termo «carácter» é sinónimo de personalidade. Alguns psicologistas, utilizam o termo carácter para se referir a alguns princípios profundos organizadores da psique humana. Integra-se no carácter, por exemplo, a integridade, ou seja, o modo como atitudes, crenças, valores e construções são consistentes no indivíduo. Um conceito similar é o da capacidade do indivíduo em tolerar dissonância entre crenças e acções (aquilo a que habitualmente se chama «dissonância cognitiva») (Vd. HUDSON, 2007:53).

A aplicação dos modelos psicológicos no estudo das lideranças, apesar das muitas valias que comporta, pode, todavia, revelar-se uma tarefa muito difícil. Desde logo, porque são raros os líderes que aceitam submeter-se a testes de personalidade ou a participar na psicanálise, devido às consequências negativas que isso lhes pode trazer⁵⁷. A avaliação do líder tem, nestes termos, quase sempre, de ser feita de forma indirecta. São várias as técnicas que permitem traçar, indirectamente, o quadro mental de um líder, mas as mais utilizadas são sobretudo três: a psicobiografia, a análise de conteúdo, e os mapas cognitivos.

A vantagem da psicobiografia é que possibilita trazer à luz os factores emocionais que desempenham um papel na motivação e tomada de decisão. Neste campo, são cruciais os trabalhos de James D. BARBER (*The Presidential Character*) e de Jerrold POST⁵⁸ (*The Psychological Assessment Of Political Leaders*). Este último desenvolveu um sistema de abordagem denominado «*anamnesis*⁵⁹», que integra uma abordagem longitudinal e multissetorial. Assim, uma boa análise psicológica de um líder tem de se debruçar sobre várias partes, a saber: a) estudo comparativo da cronologia do líder com a cronologia dos eventos que ocorreram no seu país e no mundo, incluindo o estudo da família, da sua posição naquela (ex.: se foi o primeiro filho) e o seu relacionamento com os irmãos; b) estudo da personalidade do líder, incluindo investigação do equilíbrio entre a vida pessoal e profissional, hábitos, saúde, crenças, valores pessoais, *inter alia*; c) estudo sobre o estilo de liderança; d) estudo sobre as crenças substantivas do líder quanto a assuntos como a segurança nacional, ou a natureza do poder. Somente esta análise quádrupla possibilita a projecção da reacção de um líder a vários eventos da política externa. BARBER, ao invés, qualifica os

⁵⁷ A este propósito, HUDSON (2007:54), menciona o caso do político Thomas Eagleton, candidato a vice-presidente, que foi forçado a retirar a sua candidatura depois de se ter descoberto que ele tinha, anos antes, andado num terapeuta para lidar com a perda de um familiar (e que tinha chegado, inclusive, a receber tratamentos de choque).

⁵⁸ In HUDSON, 2007:55-56; Vd. POST, 2003.

⁵⁹ Do grego *anamnesis* (recordação), *anamnese* significa uma recordação à mente, ou reminiscência. Em termos médicos, reporta-se ao conjunto de informações que o médico recolhe ao interrogar um doente sobre a história da sua doença, em se ter em conta não só o que é dito mas também como é dito, bem como observar a linguagem corporal do indivíduo. São indispensáveis os aspectos da realidade mas também das representações e do imaginário, da vida interna e da vida externa do sujeito. Segundo uma perspectiva psicanalítica, dá-se mais importância aos aspectos emocionais que cognitivos, sendo essenciais os conflitos internos, os fantasmas e a vida psíquica do paciente (Vd. INFOPÉDIA).

líderes com recurso a dois eixos: positivo/negativo e activo/passivo. É, desta forma, possível, após uma análise ao historial, aos sucessos e falhanços, e à educação, deslindar quatro tipos de líderes — adaptável (positivo/activo), compulsivo (negativo/activo), compatível (positivo/passivo) e o desistente (negativo/passivo)⁶⁰.

Outro método de abordagem indirecta é a análise do conteúdo, que tanto pode ser alternativo à psicobiografia, como complementar a esta. Nos termos deste método, procede-se à análise de tudo quanto um líder disse ou escreveu, tentando relacionar essa informação com a sua personalidade. Há, porém, um enorme risco inerente a este método — os políticos muitas vezes mentem, ou tendem a abordar a temática de maneiras diferentes, adaptando-a ao público-alvo. Assim, deve ser dada prioridade à análise de entrevistas espontâneas e ao acervo pessoal (cartas, diários, gravações pessoais). Por fim, é necessário obter o máximo de informação possível, informação que abranja períodos distintos e públicos-alvo distintos. O tratamento da informação recolhida poderá ser temático (é desenvolvida uma categorização de temas que o analista pretende desenvolver) ou quantitativo (que passa por uma contagem de palavras⁶¹). HERMANN⁶² serviu-se da análise de conteúdo para distinguir sete traços de personalidade considerados vitais para compreender as lideranças, a saber: 1) crença de que pode influenciar ou controlar os acontecimentos; 2) necessidade de poder e influência; 3) complexidade conceptual (capacidade de diferenciar coisas e pessoas num dado contexto); 4) auto-confiança; 5) tendência para se focar na resolução de problemas e pretensão de realização de coisas versus manutenção do grupo e lidar com ideias e sensibilidades dos outros; 6) sentimento de desconfiança ou suspeição face aos outros; 7) ideia de grupo (*ingroup bias*). Estes sete traços possibilitam aos analistas perceber como é que os líderes respondem a eventos, como processam informação e o que os motiva a agir. Estas três características gerais permitiram a HERMANN construir oito perfis de líderes: expansionista (procura expandir o seu poder e influência), evangélico (procura persuadir os outros a

⁶⁰ In HUDSON, 2007:54-55.

⁶¹ “If words are the artifacts of personality, then particular personality traits can be linked to particular word choices. (...) For example, researchers have suggested that use of the words I, me, my, mine and myself might indicate the trait of self-confidence.” (HUDSON, 2007:58).

⁶² Vd. HERMANN, 2002:1-49; HUDSON, 2007:59-61.

aceitarem a sua causa e a seguirem-no), incremental (procura manter a sua maneabilidade e flexibilidade, tentando evitar os obstáculos que as restringem), carismático (procura concretizar a sua agenda, persuadindo outros a juntarem-lhe e a agirem), directivo (procura conduzir a política de acordo com a sua visão, porém respeitando sempre as regras do lugar que ocupa), consultivo (procura garantir que os restantes apoiarão, ou pelo menos não se oporão, à decisão que tomou para um evento), reactivo (preocupa-se em avaliar o que é possível numa dada situação, dada a natureza do problema e o que o seu eleitorado lhe possibilite fazer) e acomodado (procura reconciliar divergências e criar o consenso, delegando poderes e partilhando a responsabilidade).

Por fim, temos o mapeamento cognitivo, uma representação gráfica de um sistema de crenças utilizando números ou figuras⁶³. No fundo, consiste no diagrama das alternativas políticas de um determinado decisor político, e das suas afirmações causais. De sobeja importância neste domínio é o trabalho desenvolvido por AXELROD em *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elite*⁶⁴. A abordagem proposta por si assenta na noção de causalidade, ou seja, as pessoas avaliam complexas alternativas políticas em termos das consequências que uma escolha específica comportaria. No fundo, pretende-se perceber como — considerando os conceitos e crenças, e considerando certas regras de dedução de crenças a partir de outras — um indivíduo toma a sua decisão. Os conceitos básicos do sistema são muito simples: os conceitos que uma pessoa usa são representados por pontos, e as relações causais representadas entre esses conceitos por setas⁶⁵. A grande vantagem desta

⁶³ O mapa é elaborado a partir de informação constante em documentos, com recurso a questionários ou através da realização de entrevistas com perguntas abertas (Vd. AXELROD, 1976:5-8).

⁶⁴ Pretendia, através da criação de mapas cognitivos, perceber o processo de decisão e, bem assim, a forma como o desempenho dos decisores políticos pode ser melhorado, quer demonstrando como é que os outros tomam a sua decisão, quer ajudando-os a tomar decisões mais sofisticadas. “*Not only can understand of cognitive maps potentially help to make better decisions by allowing better predictions of others, but it can also allow better use of previously existing beliefs.*” (AXELROD, 1976:223). (Vd. *idem*:4 e 222-225).

⁶⁵ Os dois elementos de base do mapa cognitivo são o conceito e a afirmação causal. O primeiro reporta-se a qualquer coisa que pode assumir valores distintos, assumindo-se, desta forma, como uma variável. As variáveis podem ser contínuas (como uma quantidade de algo), ordinárias (como mais ou menos de algo) ou dicotómicas (como a existência ou não existência de algo). Por seu lado, as afirmações causais são consideradas como afirmações relativas umas às outras. A relação causal pode ser positiva (quando a mudança ocorre no mesmo sentido, podendo em si mesma ser positiva ou não) ou negativa (quando a

abordagem⁶⁶ é que, como o mapa assume uma representação gráfica, é relativamente fácil perceber como é que cada conceito e respectivas relações causais se relacionam entre si. Apesar do mapa cognitivo ser a tradução matemática de um sistema de crenças, ele não visa reproduzir todos os aspectos desse sistema de crenças. “A cognitive map is designed to capture the structure of the causal assertions of a person with respect to a particular policy domain, and generate the consequences that follow from this structure.” (AXELROD, 1976:58)⁶⁷. A sua abordagem não está, todavia, isenta de limitações⁶⁸. Desde logo, ao nível da interpretação. O mapa não permite fazer inferências directas sobre as crenças de uma pessoa. Ele pode é possibilitar uma perspectiva representativa (assumindo que as afirmações são indicadores válidos da crença de um indivíduo) ou instrumental (que presume que as palavras são escolhidas de modo a terem um impacto no público-alvo). Acrescem limitações de custo (ligadas ao tempo que é necessário para gerar um mapa), de materiais (ligadas às dificuldades em obter informações necessárias), de flexibilidade (existem conceitos infinitos e relações causais também infinitas, muitos dos quais não envolvem imagens causais. A limitação a estas imagens causais é fundamental para garantir a fiabilidade, a dedutibilidade e a comparabilidade) e de medição quantitativa (raramente os decisores políticos falam em causalidade em termos quantitativos, o que acaba por

mudança ocorre na direcção oposta, e o aumento de um dos conceitos importa a diminuição de outro) (Vd. AXELROD, 1976:58-61).

⁶⁶ O mapa cognitivo revela-se especialmente aplicável nas seguintes situações: 1) decisões que são vitais para a segurança nacional, de que são exemplo as decisões sobre guerra; 2) decisões tomadas pelos líderes sem que estes estejam restringidos pelas burocracias; 3) quando o planeamento de uma política de longo alcance é concretizado (isto é, quando em causa está uma política que envolve um grau elevado de incerteza); 4) quando são tomadas decisões relativamente a situações ambíguas ou incertas (devido à falta ou inadequação da informação); 5) quando os decisores políticos se encontram condicionados pelo stress (Vd. MINTZ/DEROUEN, 2010:119-120).

⁶⁷ Apesar de mais comumente aplicados a indivíduos, é possível elaborar mapas cognitivos de colectividades, mapas que se podem revelar pertinentes atenta a importância que, hodiernamente, os grupos possuem nos processos de decisão de política externa. Existem dois meios através dos quais se pode afirmar que as colectividades possuem mapas cognitivos. Um é considerar o grupo como um agregado artificial dos seus membros, com crenças que mais não são do que uma agregação das crenças dos membros (neste caso, é necessário que os membros do grupo partilhem o mesmo conjunto de conceitos). Outro meio é o de deixar a colectividade expressar-se por si mesma, ou seja, habitualmente os grupos elaboram documentos onde fazem afirmações acerca das relações causais, das preferências estaduais e onde anunciam decisões. A análise desses documentos permitirá atribuir um mapa cognitivo ao grupo (Vd. AXELROD, 1976:239-243).

⁶⁸ Vd. *idem*: 251-265.

limitar a abordagem. Sem saber a magnitude das ligações não existe uma garantia de que se possa inferir o sinal do efeito total de um ponto na outro).

Concluindo, para HUDSON (2007:63), o estudo das lideranças, focado na cognição, percepção e personalidade do líder, revela-se uma mais valia na compreensão dos processos de decisão de política externa. Para FREIRE (2011:33) também, como complementar aos demais modelos, visto ser demasiado simplista na explicação que dá (uma vez que os líderes agem segundo as regras do jogo da política internacional, onde a forma como os estados lidam com os eventos externos não é tanto influenciada pelas lideranças, mas por outros factores). Aliás, todos os modelos são complementares, uma vez que cada um se concentra numa classe de variáveis, considerando todas as demais *ceteris paribus*. *“The models can therefore be understood as building blocks in a larger model of determinants of outcomes.”* (ALLISON, 1971:275). Eles não esgotam, portanto, as dimensões sobre os quais se debruçam, representando ao invés diferentes níveis de agregação — estados, grupos/organizações e indivíduos.

Capítulo 2: Política Externa Portuguesa

“Dessas condicionantes geopolíticas e desta contínua tentativa de equilíbrio, decorrem movimentos de longa duração que foram definindo permanências nas opções estratégicas e nas características históricas da política externa portuguesa...”⁶⁹

⁶⁹ TEIXEIRA, 2010:51.

2.1. Linhas gerais

A política externa portuguesa foi sempre condicionada pela reduzida dimensão do país e pela sua localização geográfica. A especial posição de Portugal também sempre determinou a inserção do país na arena internacional. País europeu, o país é, porém, periférico — Lisboa esteve, durante demasiado tempo, longe dos principais centros de decisão (políticos e económicos) europeus. Esta periferia é agudizada pela existência de uma só fronteira terrestre (com um país cuja dimensão é cerca de quatro vezes superior à de Portugal⁷⁰), que torna impossível o estabelecimento de alianças (diplomáticas e de auxílio militar) com países limítrofes, e faz surgir a necessidade pela busca de uma alternativa, a única possível: o mar. Portugal torna-se, assim, simultânea e fundamentalmente um país atlântico (TEIXEIRA, 2010:51).

O país sempre viveu um equilíbrio geopolítico instável entre a pressão terrestre/continental e a pressão marítima/atlântica. É da necessidade de manter este equilíbrio geopolítico que se foram desenhando as principais linhas gerais da política externa portuguesa, a saber: a) o esforço da manutenção da dualidade peninsular, procurando destabilizar a desigualdade dimensional e potencial criada pela unificação da Espanha; b) a ideia de que Portugal é um país de vocação marítima, que se reflecte, por um lado, na constituição de um império colonial e, por outro, na celebração de uma aliança com outra potência marítima — a Inglaterra⁷¹; c) uma prática diplomática que, historicamente, se desenvolve a partir de três eixos considerados essenciais (Lisboa, Madrid, Londres/Washington), com o objectivo — constante — de diferenciar o país da vizinha Espanha (*idem*:52).

⁷⁰ Para Carlos GASPAR (2000:166), a primeira prioridade de Portugal na definição da sua posição na arena internacional passou sempre por uma tentativa de anular o desequilíbrio peninsular, fruto de diferentes dimensões e relevos internacionais: “... não é menos certo que os pratos dessa balança podem ser re-equilibrados pelas conjunturas internacionais, pelo jogo de alianças, pela qualidade das políticas externas e por factores internos na evolução de regimes políticos.”

⁷¹ A aliança com Portugal era a única aliança permanente que a Inglaterra mantinha. Ela era importante pois permitia-lhe ajudar a controlar a passagem para o Mediterrâneo e a ligação ao Atlântico Sul. Ao mesmo tempo, a defesa da dualidade peninsular permitia contrariar o peso de Espanha e as ambições dos restantes países europeus. Simples, a aliança com Portugal permitia a Inglaterra manter a sua posição de soberania no mundo, enquanto balançava os poderes no continente europeu. “O princípio britânico era muito simples: era preferível que as colónias portuguesas pertencessem a um aliado seguro, do que aceitar a sua divisão, que implicaria que uma parte passasse para outros grandes poderes rivais.” (TELO, 2010:231).

2.2. A política externa portuguesa dos últimos anos da Monarquia ao Estado Novo

A aliança britânica e as possessões portuguesas em África marcaram as linhas gerais da política externa portuguesa nos finais do século XIX e nos primeiros anos do século XX.

Até 1890, Portugal tinha muito pouca autonomia quanto à sua política externa, dependendo, a esse nível, da ordem europeia geral, estabelecida anos antes (1815) no famoso Congresso de Viena⁷². A Inglaterra apresentava-se, neste quadro, como principal protectora, *“impedindo uma possível arremetida espanhola com vista à sempre sonhada União Ibérica”* (OLIVEIRA MARQUES, 1976:105). Durante todo o século XIX Portugal recorreu ao apoio britânico: primeiro aquando das Revoluções Francesas, depois aquando da defesa colonial, da protecção da navegação, *inter alia*. A aliança não era, pois, obsoleta; ao invés, era uma arma de uso permanente e frequente e, quase sempre, eficaz. *“Portugal tal como existia no fim do século XIX, em resumo, não se podia entender fora do contexto da aliança inglesa, pois as bases da sua posição no mundo e mesmo da ordem interna exigiam a mão britânica por detrás.”* (TELO, 2010:232).

O facto de não ser obsoleta não significa que a aliança não fosse inabalável. Prova disso foi o Ultimato Britânico, em 1890. Em causa, encontravam-se incompatibilidades territoriais de pretensões lusas e britânicas em África. Lisboa pretendia concretizar o projecto *“Mapa Cor-de-Rosa”*⁷³, que pretendia unir os litorais de Angola e Moçambique. Londres, por seu lado, desejava exactamente a mesma faixa de terra (que engloba os actuais Zâmbia, Zimbabué e Malawi), pois ela asseguraria uma ligação directa entre o Cairo e a Cidade do Cabo. As relações entre os velhos aliados tornam-se tensas e, em Janeiro de 1890, aproveitando a instabilidade político-económica portuguesa, Londres faz um ultimato a Lisboa. Este consistiu numa nota, entregue ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, pelo Embaixador de Inglaterra em Lisboa, na qual o Governo Britânico exigia a imediata retirada de uma expedição

⁷² Vd. MACEDO, 2006:416-424.

⁷³ Nome dado ao projecto português que visava formar um vasto território na África Central, a partir do litoral que dominávamos. Este ambicioso plano aparece numa convenção luso-francesa de 1886 e figura a cor-de-rosa, daí o nome (Vd. INFOPÉDIA).

militar que atacara alguns indígenas protegidos pelos Ingleses na África Oriental, mais particularmente no Chire (actual Malawi)⁷⁴.

O evento não só agudizou a crise política que se fazia sentir internamente (originando o levantamento de movimentos quer contra a monarquia, quer contra a Inglaterra), como também obrigou Portugal a rever a sua política externa, considerando a insegurança que se fazia sentir no território ultramarino. Percebendo que a defesa deste dependia fulcralmente do apoio britânico, Lisboa reafirma a aliança com a Inglaterra como o eixo central da sua ligação ao mundo, consolidando, destarte, o seu império, e contrariando as pretensões colonialistas alemãs e francesas⁷⁵. *“E é, mais uma vez na nossa história, na esperança de um equilíbrio de forças susceptível de conceder-nos alguma liberdade de movimentos, que se inicia uma nova fase da política externa portuguesa, só quebrada pelo regicídio de 1908.”* (MARTÍNEZ, 1992:511). Mais do que o futuro da nação, o que estava em causa era a própria independência do país. Nas palavras de Oliveira MARTINS, *“Só como país marítimo e colonial Portugal pôde afirmar a sua autonomia: só assim poderá conservá-la.”* (apud MATTOSO, 2002a:147). Em resumo, o ultimato veio reforçar a ideia de que a velha aliança consistia num instrumento de defesa do ultramar achando-se, a partir desse momento, sempre muito presente na política externa portuguesa. Esta dependência é particularmente posta em relevo pela Grande Guerra, onde Portugal acaba por assumir a postura desejada por Londres — de beligerância activa com alguma ambiguidade (uma vez que somente se concretiza dois anos depois da decisão ser tomada).⁷⁶

A implantação da República vem mudar, momentaneamente, a centralidade da política externa portuguesa, preocupada, em primeira linha, com o reconhecimento internacional do novo regime. Assim, no plano internacional, apesar da instabilidade política interna, Portugal mantinha uma presença activa e assídua em convénios e acordos, e exercia uma acção diplomática particularmente forte em Londres e Madrid.

⁷⁴ Vd. MATTOSO, 2002a:34-37; MEDINA, 1997a:199-218; TEIXEIRA, 1990.

⁷⁵ Vd. TELO, 2010:236-238; TEIXEIRA, 1990:71.

⁷⁶ Será importante referir que, contrariamente à instabilidade gerada nas relações luso-britânicas, as nossas relações com Madrid encontravam-se normalizadas na véspera do 5 de Outubro, estando a política espanhola, à data, interessada em cooperar com Portugal (Vd. VERÍSSIMO SERRÃO, 1990:284-286).

Londres era, aliás, o posto mais importante da diplomacia portuguesa, uma vez que era aí que se encontrava exilada a família real portuguesa. O deposto rei D. Manuel II granjeava na corte inglesa grande influência e apoio, o que dificultava as pretensões republicanas de reconhecimento, o qual, considerando a particular relação da nossa política externa com esse país, se revelava crucial e urgente⁷⁷. O regime mudara, mas a importância que a aliança com a Inglaterra assumia para a política externa de Lisboa⁷⁸ permanecia inalterável. A hercúlea tarefa de conseguir o reconhecimento britânico coube a Manuel Teixeira Gomes que cedo se apercebeu dessa ligação, perspectivando-a como um cordão umbilical que tornava inútil o reconhecimento da república portuguesa por qualquer outra capital. *“Agora é que eu constato, toda a nossa vida social, a nossa estabilidade política, a nossa nacionalidade, a conservação das nossas colónias, tudo depende absolutamente de Inglaterra, e parece-me que serão precisos dezenas de anos de administração modelar para nos libertarmos da sua tutela, se é isso realizável.”* (apud VERÍSSIMO SERRÃO, 1993:50).

Igualmente complicadas se revelaram as relações com Madrid. Havia a ideia clara de que a dualidade peninsular, mas sobretudo a manutenção de boas relações na Península, só seria verdadeiramente possível se governassem em Lisboa e Madrid regimes politicamente próximos. Ora, a instauração de um regime republicano em Portugal ameaçava a paz peninsular. Por um lado, potenciava em Lisboa a ideia do «perigo espanhol»⁷⁹: a segurança do novo regime e a sua sobrevivência só seria possível se se instalasse um governo republicano em Madrid. Por outro lado, criava em Espanha o receio de um alastramento dos ideais republicanos, reforçando, destarte, o poderoso lobby anexista⁸⁰. Este, apesar de não traduzir a posição oficial da política

⁷⁷ Reconhecimento que acaba por ocorrer em Setembro de 1911, em grande parte pela opção francesa de proceder ao reconhecimento após a aprovação da Constituição de 1911 e da eleição do presidente da República (Vd. TELO, 2010:269-273).

⁷⁸ *“Mas a aliança inglesa (...) tem sido de há séculos a base da nossa política internacional e não nos convém abandoná-la sob princípio nenhum.”* (ANDRADE apud GÓMEZ, 1998a:77).

⁷⁹ Segundo Hipólito de la Torre GÓMEZ (1998a:80), embora o perigo espanhol fosse uma realidade, ele era menor do que o «perigo alemão». Este, fundado em ambições de conquistar parte das colónias portuguesas, era a seus olhos maior, iminente e concreto.

⁸⁰ Que via na implementação da república em Portugal a concretização de previsões de que o país entraria numa situação de caos e desordem social, contexto perfeito para avançar com o projecto

externa espanhola, não era rejeitado pelo rei Afonso XIII (a instabilidade política interna lusa, aliás, só incentivava essas pretensões). Será de ressaltar que o ideal ibérico⁸¹ se concretizava muitas vezes não na absorção do estado português, mas sim na criação de uma federação dos estados ibéricos (GÓMEZ, 1998a:129). O risco da perda de soberania nacional era, ademais, potenciado pela aproximação política-diplomática de Madrid a Londres e Paris⁸², votando Portugal a um isolamento internacional, que deixava o país vulnerável aos caprichos das potências europeias⁸³.

A eclosão da Grande Guerra só piorou a situação, em grande parte devido ao contexto internacional no qual Portugal se encontrava, sendo que o país agia externamente condicionado pela política de transigência da Inglaterra⁸⁴ (face às pretensões espanholas e alemãs), a que obedecia por força da velha aliança. Segundo TEIXEIRA (1996), a entrada no conflito europeu fica a dever-se a uma simbiose de factores de índole interna e externa. Em primeiro lugar, a defesa do império colonial, fortemente ameaçado pelas pretensões expansionistas alemãs. Em segundo lugar, Portugal visava assegurar um lugar no concerto europeu, com vista a afastar, essencialmente, o perigo espanhol. Por último, o conflito europeu parecia uma boa oportunidade para resolver a desordem interna, garantir a coesão nacional e a consolidação do regime republicano. No final da guerra, todavia, Portugal havia falhado a maior parte dos seus objectivos: o conflito gerou mais instabilidade interna,

iberista. O apoio aos monárquicos portugueses só potenciava a situação, na medida em que, segundo esperanças espanholas, levaria à eclosão de uma guerra civil. (Vd. TELO, 2010:275 e ss).

⁸¹ Embora fosse particularmente mais forte em Espanha, não deixava de ter os seus adeptos em Portugal. São exemplos Teófilo Braga e Magalhães Lima (Vd. GÓMEZ, 1998a:21).

⁸² Vd. GÓMEZ, 1998a.

⁸³ Como resposta, pensou-se numa *Entente Peninsular*, ou seja, ao invés de adoptar uma defesa militar que anulasse as pretensões espanholas, adoptava-se uma política externa que interceptasse a causa – uma entente com Espanha, que fosse apoiada pela Inglaterra (Vd. GÓMEZ, 1998a:70-77).

⁸⁴ A política de transigência inglesa fazia-se notar, face a Madrid, pela opção pela não interferência na questão peninsular, procurando favorecer o entendimento bilateral entre os protagonistas. Porém, nos momentos mais críticos, Londres não podia deixar de se abster, tendo assumido uma atitude de especial tolerância para com Espanha durante as incursões monárquicas de 1911/12 (embora não favorecesse a anexação de Portugal). Face à Alemanha, a política notou-se na celebração (1912-13) de um segundo acordo anglo-germânico sobre a partilha das colónias portuguesas, fruto não só do isolamento internacional e da instabilidade política da I República, mas também da crescente rivalidade (e consequente corrida ao armamento e às matérias-primas) entre os dois impérios (Vd. TEIXEIRA/PINTO, 2000:169-177).

além de que agudizou a já preocupante situação económica do país. Lisboa não conseguiu obter um lugar no comité executivo da Sociedade das Nações (doravante SDN), perdendo, inclusive, para a Espanha, que havia permanecido neutral. Sem prescindir, consegue assegurar a integridade das suas colónias⁸⁵.

Destruído financeiramente, ao país não resta outra hipótese do que se debater pelas compensações económicas em discussão em Versalhes. Paralelamente, e embora permaneça atlântica/colonial (o projecto colonial mantém-se como opção estratégica), a política externa concentrará, igualmente, esforços na obtenção de um lugar no concerto das nações. Ela abre-se, assim, a um espaço institucional de relacionamento multilateral, dotando-a de uma maior margem de manobra diplomática, e permitindo a diversificação das relações externas (por exemplo, com o Brasil, a Bélgica ou a União Sul-Africana). As relações com Espanha, por sua vez, vão-se paulatinamente apaziguando: *“Portugal e Espanha devem entender-se.”* (AFONSO XIII *apud* GÓMEZ, 1998b:76). Para tal, contribuiu a instauração de ditaduras nos dois países — primeiro a ditadura de Sidónio Pais (1917)⁸⁶ em Portugal, e posteriormente a de Primo de Rivera⁸⁷ (1923) em Espanha.

A instauração da Ditadura Militar, em 1926, dará continuidade às linhas gerais de política estabelecida *supra* mencionadas, focando-se, como tal, no projecto colonial, na aliança inglesa, na diversificação das relações externas, e no empenho multilateral (ao nível SDN). Além de que reforçará o estreitamento relacional entre Lisboa e Madrid. *“A mudança de regime seria recebida pela ditadura espanhola com uma natural e indisfarçada satisfação.”* (GÓMEZ, 1998b:121). Os dois países empenham-se, doravante, na procura de uma verdadeira amizade entre si, fundada num concerto de vontades e numa efectiva colaboração⁸⁸. A política de boa vizinhança

⁸⁵ Vd. GÓMEZ, 1998a:197-206 e 1998b:17-33; TEIXEIRA, 1996.

⁸⁶ Sidónio Pais chegou mesmo a considerar a celebração de um acordo político com a Espanha, mas o projecto foi inviabilizado pela oposição britânica (Vd. GÓMEZ, 1998a:192-195).

⁸⁷ *“Mas o tempo de Primo de Rivera e a política do ditador representam uma meritória excepção à regra: não haverá, na sua acção exterior, esquecimento de Portugal, mas, pelo contrário, um interesse vivíssimo pelo Estado vizinho. Também não haverá atitudes iberistas, mas sim manifestas posições que reconhecem e respeitam a nação e a sensibilidade nacionalista dos Portugueses.”* (GÓMEZ, 1998b:139).

⁸⁸ Segundo Hipólito de la Torre GÓMEZ (*idem*:130-133), a aproximação entre as duas capitais não apaga, verdadeiramente, a ideia do «perigo espanhol»: *“A ideia do famoso “perigo espanhol”, que aqui foi*

sai reforçada a 23 de Janeiro de 1928, com a celebração do tratado de conciliação e arbitragem luso-espanhol para delimitação das fronteiras.

2.3. A política externa portuguesa nos primeiros anos do Estado Novo

Não se pode dizer que a política externa do Estado Novo se tenha afastado dos princípios e da prática diplomática que, historicamente, vinham sendo configurados. O país procurava, constantemente, o equilíbrio peninsular e, bem assim, o equilíbrio entre a Europa e o Atlântico. Ademais, malgrado o carácter mais fascizante do novo regime português, o estabelecimento de boas relações com o estrangeiro decorria com normalidade, tendo aquele sido facilmente aceite pela velha aliada, que procurava não o hostilizar⁸⁹. A excepção era, como abordado *infra*, com o vizinho peninsular.

Apesar da política de continuidade ora mencionada, não se pode esquecer que o processo de edificação do Estado Novo foi determinado pela visão pessoal de Oliveira Salazar⁹⁰ sobre aquilo que ele considerava ser o problema prioritário, fosse este económico ou político, de política interna ou externa. As primeiras preocupações do Salazarismo são económicas. As relações externas e a defesa territorial só assumem relevo após 1936, com a deterioração da situação política em Espanha e a alteração das relações de forças na Europa, onde o peso da Alemanha crescia exponencialmente. Esta nova conjuntura internacional confronta, em 1936, o regime português com três preocupações: a) a estabilidade do regime (ameaçado pela situação em Espanha); b) a manutenção do império colonial; c) a necessidade de rever a aliança com Inglaterra, atentos os novos desenvolvimentos na Europa⁹¹.

explorada como arma política de partido em tantas ocasiões, continua a ser obsessão de muitíssimos portugueses.” (PADILLA apud GÓMEZ, 1998b:130).

⁸⁹ Vd. VALENTIM, 2006:78-79.

⁹⁰ É hoje relativamente consensual a ideia de que o Estado Novo assentou no “*carácter personalista da acção governamental.*” (CRUZ apud PINTO, 2012:148). Todavia, não é menos consensual que, em termos de política externa, o papel do diplomata e Secretário-geral do MNE Luis Teixeira de Sampaio foi fulcral na acção governativa da época (Vd. TELO in MEDINA, 1997b:317).

⁹¹ Muito embora a política externa do Estado Novo corroborasse e valorizasse a velha aliança com Inglaterra, ela pretendia igualmente apostar numa via mais independente e nacional, que se coadunasse com as suas ideologias. O posicionamento de Portugal durante o conflito espanhol, as condições internacionais durante a II Guerra Mundial e o crescimento das condições económicas ajudaram

Ao longo da sua larga governação, a defesa do império colonial⁹² tornou-se na menina dos olhos do líder português — ela é causa directa, e indirecta, na tomada de decisões e de posições ao nível da política externa. Esta é, igualmente, condicionada pela posição do líder quanto ao multilateralismo (Salazar criticava abertamente o assembleirismo de Genebra, que considerava o centro da política internacional⁹³), à aliança inglesa (que urgia reafirmar), à Península (urgia reforçar a amizade peninsular) e ao continente europeu (que era preterido em prol da vocação marítima do povo português).

A guerra civil de Espanha foi o primeiro grande teste de resistência do Salazarismo, ao nível da política externa, tendo colocado Madrid no centro das preocupações de Salazar⁹⁴. Desde os seus primórdios que o Estado Novo procurava assegurar relações de amizade com Espanha, situação que era tanto mais fácil se existisse uma identidade de regimes^{95,96}. Ora, a instauração do governo republicano

Portugal a libertar-se da órbita da Inglaterra, retirando-o de uma posição subalterna (Vd. OLIVEIRA MARQUES, 1976:342-347; VERÍSSIMO SERRÃO, 2000:396-402).

⁹² Verdadeiramente, a ideia de “império colonial” só surge na década de 30, pelas mãos de Armindo Monteiro: *“Portugal pode ser apenas uma nação que possua colónias ou pode ser um império.”* (apud OLIVEIRA MARQUES, 1976:370). Esta mística imperial abrange não só as colónias, mas também a ideia de Portugal como um país com mais de 800 anos de existência. Com a celebração do duplo centenário da fundação e restauração do país, em 1940, e a consequente inauguração da Exposição do Mundo Português, o Estado Novo pretendia mostrar ao mundo que, malgrado a sua pequena dimensão, Portugal era um império, *“a afirmação do génio dum povo pobre e recatado, algo que necessitava do recurso ao sobrenatural para poder ser explicado.”* (OLIVEIRA MARQUES, 1976:372).

⁹³ A crítica do regime à SDN baseava-se, por um lado, na visão continental que imperava naquele organismo e que fazia surgir uma ideia de federalismo europeu, ideia esta que fortemente contrariava a vocação atlântica seguida pelo Estado Novo. Por outro lado, a SDN era uma organização em que as potências coloniais continentais tinham um poder evidente, o que colocava em perigo a manutenção das colónias, em particular as africanas (Vd. BARRETO/MÓNICA, 2000:116).

⁹⁴ A consolidação do regime português dependia do desfecho do conflito civil espanhol. Este teve um impacto de tal forma determinante em Portugal que modificou o conjunto das relações entre o Estado Novo e a própria sociedade portuguesa. De facto, acentuaram-se as características do regime, aproximando-o do fascismo. Consequentemente, o regime endureceu e tornou-se mais autoritário e repressivo. Paralelamente, surgiu uma preocupação em organizar as massas populares em torno de um ideário nacionalista. O Estado Novo adquire, então, uma dimensão de massas, controlada pelo Governo (em particular pelo líder), e onde a propaganda assume um papel central (Vd. OLIVEIRA MARQUES/SERRÃO, 1992:32-37).

⁹⁵ Salazar tinha um conceito muito próprio de «amizade peninsular»: *“Era um princípio desejável, mais, um objectivo importante para o equilíbrio geopolítico português, mas fortemente condicionado pelas condições objectivas, ou seja, pela natureza política dos regimes.”* (BARRETO/MÓNICA, 2000:117). *“Portugal e Espanha são obrigados a viver paredes-meias na Península: a boa ou má vizinhança favorece-os ou prejudica-os a ambos. (...) Este traço é característico e resume em si a história das*

em Madrid teve consequências imediatas no agravamento das relações luso-espanholas, uma vez que fez renascer o sentimento do «perigo espanhol»: *“el republicanismo triunfante del otro lado de la frontera – revolucionario e iberista (...), tendencialmente expansivo por su propia naturaleza al conjunto de la Península, según la percepción de Lisboa — compromete muy gravemente no sólo la estabilidad interna de Portugal, sino la propia seguridad de la nación.”* (GÓMEZ, *apud* ROSAS, 1998:217). A república espanhola perigava, desde logo, o processo de consolidação do regime autoritário do Estado Novo⁹⁷. De facto, aquando da mudança de sistema político em Espanha, vivia-se um período de intranquilidade política-social em Portugal, com a ocorrência de revoltas na Madeira, Açores e Guiné, com a existência de clivagens internas entre os apoiantes da ditadura militar e de Oliveira Salazar, e com o recrudescimento da agitação operário/sindical, entre muitos outros factores. Assim, enquanto Salazar *“impulsionava a constituição da União Nacional, promulgava o estatuto do Trabalho Nacional e outra legislação económica e social, fazia aprovar por plebiscito a Constituição de 1933, prosseguia a reforma administrativa e procurava organizar com eficácia a repressão político-policial”* (OLIVEIRA, 1988:1), os Portugueses exilados em Espanha recebiam apoio⁹⁸ na sua luta contra a *“ditadura vaticanista de*

relações peninsulares: dois Estados irremovivelmente independentes; duas nações fraternalmente solidárias.” (SALAZAR *apud* VERÍSSIMO SERRÃO, 2000:196).

⁹⁶ Entre 1932 e 1939, a política externa portuguesa centrou-se em torno de Espanha e das relações de “amizade” mantidas com esta. Esta amizade era, todavia, entendida *“no contexto de não ser governo neste país nenhuma coligação envolvendo partidos republicanos radicais ou de esquerda...”* (OLIVEIRA, *apud* ROSAS/BRITO, 1989:75), e desde que existisse um respeito mútuo das independências nacionais e das soberanias em questões internas de cada estado. Refira-se, por último, que a amizade espanhola era sempre perspectivada dentro dos limites impostos pela aliança luso-britânica, tida por crucial na preservação do império colonial português (Vd. *idem*:76 e ROSAS, 1988).

⁹⁷ O inverso também era igualmente verdadeiro, ou seja, o governo republicano espanhol via na permanência do regime autoritário português uma série ameaça à real concretização, e posterior consolidação, do sistema republicano em território espanhol, tanto mais que era do conhecimento comum que Portugal, e em particular Lisboa e seus arredores, constituíram local de refúgio e exílio para os monárquicos e conservadores espanhóis (Vd. OLIVEIRA MARQUES/SERRÃO, 1992:28-29).

⁹⁸ Embora oficial e formalmente os governantes espanhóis expressassem absoluto respeito pela situação interna portuguesa, *“a verdade é que os emigrados políticos portugueses gozavam da protecção e do apoio dos republicanos espanhóis nas suas tentativas anti-salazaristas e inclusive da cumplicidade de personalidades e governantes tão influentes como Marcelino Domingo, Indalecio Prieto e, sobretudo, Manuel Azaña, protagonista excepcional da vida política durante o primeiro biénio republicano e figura-chave ao longo de toda a vigência do regime.”* (GÓMEZ, 1998c:41).

*Salazar e Carmona*⁹⁹, apoios relativos à fixação e à liberdade de movimentos para a oposição republicana portuguesa, mas também à oferta de material de guerra¹⁰⁰. A mudança de regime em Madrid mais fazia renascer o factor de insegurança, na medida em que representava um explosivo perigo para a nacionalidade portuguesa¹⁰¹. “A União Nacional apressou-se a declarar que «haja o que houver em Espanha, Portugal manterá a sua independência. Repelirá absolutamente as ideias ibéricas ou federativas de quaisquer ambiciosos e utopistas.” (GÓMEZ, 1998c:29).

Apesar das desconfianças mútuas nunca terem sido, verdadeiramente, ultrapassadas, as relações entre Lisboa e Madrid foram-se paulatinamente regularizando, nomeadamente após a vitória da direita espanhola nas eleições de 1933, em parte graças a uma aproximação diplomática e a uma ausência de facilidades e apoios aos grupos exilados portugueses em Espanha por parte do novo governo. Reflexo deste gradual entendimento luso-espanhol foi a visita, em Outubro de 1935, do Ministro dos Negócios Estrangeiros Português, Armindo Monteiro, a Madrid e, ainda, o apoio facultado, no Verão desse mesmo ano, pelo governo de Madrid ao direito histórico de Portugal às suas colónias (no quadro do expansionismo agressivo do nacional-socialismo alemão). Às portas da guerra civil espanhola, as relações político-diplomáticas entre Portugal e Espanha encontravam-se de tal modo normalizadas que se chegou a discutir a possibilidade de ser celebrado um acordo político (Tratado de Não-Agressão) e um económico (que substituísse o acordo celebrado em 1913).

⁹⁹ Expressão muito em voga durante o primeiro período de poder republicano, isto é, de Abril de 1931 a Novembro de 1933 (Vd. BARRETO/MÓNICA, 1999:148).

¹⁰⁰ São três os episódios respeitantes à entrega de material de guerra por parte do governo republicano espanhol aos conspiradores portugueses, conhecidos por “Budás” (grupo constituído por Jaime Cortesão, Moura Pinto e Jaime de Moraes): a) o material de guerra retirado do aeródromo murciano de Los Alcázares, por volta de Abril/Maio de 1931; b) o lote de armas enviado via Bilbao, a bordo do navio alemão *Rolandsek*, enviado em Junho de 1932; c) e a venda de armas por parte do Consorcio de Industrias Militares, operação possível graças à intervenção de Azaña e à intermediação financeira do basco Horacio Echevarrieta (Vd. GÓMEZ, 1998c:35-47).

¹⁰¹ “Na perspectiva de Lisboa, no melhor dos casos, poderia constituir (a nova república espanhola) um mau exemplo e um acicate moral para a activa oposição ao Estado Novo emergente. No pior, poderia tornar-se um instrumento de apoio efectivo, político e material, ao serviço de manobras subversivas no combate contra a ditadura.” (GÓMEZ, 1998c:33).

A vitória da Frente Popular em 1936, porém, abalou *“para sempre o clima de relações possíveis.”* (VERÍSSIMO, 2000:409). Emerge, de novo, o fantasma do perigo espanhol, e o receio das suas consequências para a sobrevivência da ditadura portuguesa. Espanha voltava, uma vez mais, a ser uma plataforma conspiratória contra o regime lusitano. Nestes termos, Portugal decide assumir uma neutralidade actuante, ou seja, conceder apoio (discreto) a Franco e à fracção nacionalista, respeitando, porém, a aliança inglesa, indispensável à defesa do império colonial. *“O apoio aos militares espanhóis sublevados teria de ser concretizado sem que pudesse «beliscar» a aliança inglesa e, correlativamente, a aliança inglesa não podia constituir um «travão» que impedisse os esforços do Estado Novo para favorecer a implantação em Espanha de um regime que não constituísse uma ameaça e um exemplo.”* (OLIVEIRA, 1989:76). Embora a aliança inglesa tenha sido, de *per se*, totalmente respeitada¹⁰², as divergências de posição entre Lisboa e Londres (quanto ao conflito) agravaram as relações entre os dois países¹⁰³ e motivaram, por parte de Portugal, a procura de um novo posicionamento e maior autonomia, aproximando-se, para tanto, das potências europeias em crescimento — a Alemanha e a Itália. A normalização das relações quer com Londres, quer com Madrid, chega com a assinatura (em 1939) do Pacto Ibérico¹⁰⁴, que reflectia a concretização da ideia salazarista de amizade peninsular, e abria espaço a um período de bom relacionamento e solidariedade política entre os dois países, ao mesmo tempo que servia as intenções de Londres de assegurar a neutralidade ibérica num eventual conflito europeu.

¹⁰² *“Salazar respeitou integralmente a aliança inglesa e concertou sempre posições com o Foreign Office: participou, em Londres, na Comissão de Não-Intervenção da Guerra Civil de Espanha; aceitou a fiscalização das fronteiras portuguesas; e nem sequer reconheceu oficialmente o regime de Burgos, sem que a Inglaterra o fizesse primeiro.”* (BARRETO/MÓNICA, 2000:117).

¹⁰³ Segundo TELO (*apud* MEDINA, 1997b:278), os pontos de disputa eram diversos, *“indo desde a participação no Comité de não-intervenção formado pela Inglaterra, ao controle de fronteiras, ao recrutamento de voluntários, ou ao comércio.”* VERÍSSIMO SERRÃO (2000:396) salienta porém que, apesar do agravamento das relações, *“desde 1935 mais nenhuma outra nação teve com Portugal um relacionamento diplomático mais estreito do que a Inglaterra.”* De facto, Inglaterra tinha em Salazar o seu mais adepto fervoroso: *“Aos que me perguntam se acredito na Inglaterra e na aliança inglesa respondo francamente e sinceramente que sim (...) porque acredito na palavra dos homens e dos povos (...), porque (...) a comunidade dos interesses portugueses e britânicos é de tal modo evidente que de cá e de lá se há-de impor por muito tempo aos homens de governo.”* (SALAZAR *apud* *idem*:397).

¹⁰⁴ As negociações luso-espanholas que conduziram à assinatura do tratado foram efectuadas após informação ao Governo Britânico e aceitação por parte deste (Vd. OLIVEIRA, 1995:53-60).

2.4. O conflito civil espanhol por entre a historiografia portuguesa

Os primeiros estudos portugueses sobre o conflito bélico espanhol remontam aos primeiros anos após a contenda. Porém, no entender de LOFF (2006:3), tratam-se de *“obras mais ou menos memorialísticas (...), na sua grande maioria jornalistas, que relatavam empolgadamente aquilo que, enquanto salazaristas, entendiam ter sido a «Guerra de Libertação de Espanha».”*

Destacam-se, dentro destas obras memorialísticas, três. Uma foi escrita pelo ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, Franco NOGUEIRA. Ele dedica uma parte do terceiro volume da sua extensa biografia sobre o ditador português ao contexto criado pela Guerra de Espanha, onde procura legitimar a ingerência salazarista na questão espanhola com base na tese do «perigo espanhol». O autor chega, inclusive, a comparar a vitória da Frente Popular com uma situação revolucionária, marcada pelo caos, tumulto e pelo *“debate ideológico e político de intolerância e extermínio”* (1983:7), justificativa, pois, de uma reacção pró-nacionalista por parte de Portugal. Esta situação exigia a maior atenção por parte de Salazar, que temia repercussões em território nacional. O líder português visava, sobretudo, conter a influência oriental — russa — na Península. Segundo Franco NOGUEIRA, o conflito espanhol é perspectivado, *ab initio*, como se tratando da preparação da guerra mundial: *“Antes de outros, vira Oliveira Salazar que um conflito em Espanha assumiria carácter internacional, e que era uma fixação da crise que esfarrapa a Europa.”* (idem:5).¹⁰⁵ Trata-se, em resumo, de uma visão muito ligada aos princípios orientadores do regime e, nessa medida, cheia de parcialidade.

Marcello CAETANO defende a mesma ideia na sua obra *Minhas memórias de Salazar* (2006, embora originariamente publicada em 1977). *“A guerra de Espanha revela claramente a Salazar estar a preparar-se uma confrontação internacional mais ampla, em termos de guerra mundial”* (idem:183). Embora o antigo Presidente do Conselho dedique apenas algumas páginas da sua obra ao conflito espanhol, ele ressalva as preocupações de Salazar no mesmo: por um lado, garantir que o governo espanhol não ficava vinculado a nenhuma potência do Eixo; por outro, que o governo

¹⁰⁵ *“Oliveira Salazar (...) estava «cansado de dizer à Europa» que a guerra civil espanhola era «com absoluta evidência uma luta internacional num campo de batalha nacional»”* (NOGUEIRA, 1983:34-35).

de Madrid não se considerava sistematicamente adversário das duas maiores democracias europeias, a Inglaterra e a França. Salazar é, nestes termos, descrito por CAETANO como o paladino da paz. A obra, porém, autojustificativa e de resistência¹⁰⁶, acaba por mais útil para uma compreensão do autor e do ex-ditador português, do que para a compreensão do evento em si.

Ideologicamente nos antípodas das duas obras *supra* citadas encontra-se o trabalho de Varela GOMES, *Guerra de Espanha. Achegas ao redor da participação portuguesa — 70 anos depois*, reeditada em 2006. A obra é essencial na literatura portuguesa sobre a temática, já que vem preencher uma lacuna importante. Ela é fruto de um trabalho de recolha, desenvolvido ao longo de vários anos, de depoimentos de antifascistas portugueses que combateram em Espanha pelos ideais republicanos. Dividida em duas partes, a primeira (*Viagem guiada ao passado na companhia do herói desconhecido*) é centrada numa “*homenagem aos nossos compatriotas que em Espanha lutaram — alguns sacrificando a vida — pela liberdade dos povos ibéricos; assim dando (raro) testemunho do internacionalismo revolucionário do povo português*” (2006:16), e que sofreram as consequências dessa luta — exílio, miséria, morte. O objectivo do autor é, sobretudo, trazer ao conhecimento do público uma participação portuguesa no conflito que teima em ser repetitivamente ignorada pela historiografia sobre o conflito espanhol, quer nacional, quer espanhola, quer estrangeira. A segunda parte do livro congrega vários artigos relativos à guerra civil espanhola, mormente à facção esquerdista e à participação lusa, outrora publicados na revista *Versus* (ligada ao trotskismo) da qual o autor era activo participante. Pretende Varela GOMES “*entender alguns aspectos do drama político-social — da luta de classes — que, entre 1931 e 1939 teve lugar no país vizinho; principalmente aqueles que vimos repetir-se em Portugal, durante o processo revolucionário de 1974-1975*” (*ibidem*). Uma obra, sem sombra de dúvida, de sobeja importância, uma vez que escapa à descrição da participação portuguesa a partir do Salazarismo e da visão do Estado, preocupando-se, ao invés, simplesmente em contar a história a partir do testemunho de quem nela guerreou.

¹⁰⁶ Segundo José Freire ANTUNES (*in* CAETANO, 2006:15) cujo estudo sobre Salazar, Caetano e o Estado Novo acompanha a 4ª edição da obra.

Com a transição para a democracia, os estudos portugueses tornaram-se mais assertivos, imparciais e numerosos, revestindo quer a forma de estudos completos, quer de artigos inseridos em obras sobre a história de Portugal.

A primeira abordagem exaustiva da questão foi realizada por Iva DELGADO (1980) que, na sua obra *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*, efectuou um estudo transversal a todos os aspectos do conflito, analisando, igualmente, os seus antecedentes, bem como a “passagem de testemunho” para a crise checa e o posterior início da segunda guerra mundial. Para DELGADO, mais importante do que efectuar um estudo sobre a história de Espanha, era perceber “*como esse dualismo se reflectiu e foi vivido em Portugal.*” (*idem*:14). Trata-se, pois, de um pioneiro estudo sobre as relações luso-espanholas, concentrado nas atitudes e no universo da burocracia estatal salazarista, incluindo o sector militar. A autora começa por se centrar na ameaça do perigo espanhol, surgido com a instauração do regime republicano em Madrid: “*A verdade é que se teme profundamente o alastramento da política de esquerda e suas variantes extraparlamentares e que a ameaça da subversão passe a fronteira portuguesa.*” (*idem*:19). Este medo pela perda da soberania nacional justifica a insistente posição salazarista, ao longo de todo o conflito, da especial posição de Portugal, e o apoio imediato à causa nacionalista: “*De forma alguma podemos interpretar a ajuda aos espanhóis revoltosos como um mero gesto de cortesia ou sequer um acolhimento dentro do espírito de hospitalidade devida aos emigrados políticos. (...) [P]ara todos os efeitos, as suas acções são conducentes a um apoio inestimável ao exército insurrecto*” (*idem*:36/37). Um apoio sobretudo ao nível dos meios político-diplomáticos, movimentados com o objectivo de alcançar a unidade peninsular, e que a autora descreve como “*o ponto nevrálgico da táctica salazarista – o uso de meios políticos para alcançar o objectivo da unidade peninsular.*” (*idem*:38). Segundo a autora, o perigo espanhol é, ainda, aproveitado por Salazar para consolidar política e internamente o regime, mantendo vivo o nacionalismo português, e limitando a percepção do conflito à atitude da facção esquerda, que levará à passagem de um anticomunismo oficial para um assumido. É mesmo exigido ao Povo Português, em particular aos funcionários públicos, que assinem uma declaração de honra onde atestem o repúdio pelo comunismo. Esta imposição permitia ao líder português, forçar

“não uma escolha entre duas políticas ou dois conceitos de vivência, mas entre Nação e Antinação” (idem:14). Em suma, *“Portugal defendeu a causa nacionalista com o mesmo interesse com que defende a questão colonial.”* (idem:39), jamais abandonando, na sua estratégia, a causa franquista, mesmo quando surgiram fricções graves entre si e o Governo Britânico.

Igualmente importante e central no estudo do tema, encontra-se a obra do historiador português César OLIVEIRA, a qual será a mais completa por entre a literatura portuguesa.¹⁰⁷ O historiador português começou por se dedicar às relações luso-espanholas nas vésperas do conflito com a sua obra *Portugal e a II República Espanhola*, publicada em 1985, onde efectua uma análise da extensão e do impacto causado em Portugal, na opinião pública e nos círculos governamentais pela instauração da república, bem como os apoios prestados aos emigrantes políticos pela coligação republicana socialista, no poder em Madrid entre Abril de 1931 e Novembro de 1933. Nos anos que se seguem (1986 a 1989), dedica-se, a fundo, ao conflito civil espanhol e à forma como o Portugal salazarista e o Portugal oposicionista lidaram com aquele, ao publicar as obras *Guerra Civil de Espanha* (1986), *Salazar e a Guerra Civil de Espanha* (1987) e *Portugal, os Portugueses e a Guerra Civil Espanhola* (1988). A primeira consiste numa bibliografia realizada com o objectivo de tratar o mais exaustivamente possível a projecção internacional do conflito¹⁰⁸. Sem pretender esgotar a bibliografia disponível, o historiador divide a obra entre trabalho de autoria portuguesa, traduções em português e bibliografia sobre a II República e a Guerra Civil de Espanha. Durante a busca que efectuou, OLIVEIRA deu conta de uma lacuna no acervo português¹⁰⁹ sobre o tema: com excepção dos dois volumes de Pedro Teotónio

¹⁰⁷ LOFF (2006:11) afirmou, a este propósito, que *“César Oliveira viria rapidamente a ocupar um evidente lugar de referência central sobre esta temática.”*

¹⁰⁸ *“A guerra de Espanha constituiu não apenas um campo experimental de primeira importância de novos meios de guerra e de inovações tático-estratégicas, como significou (...) um confronto armado que marcou o refazer de alianças, a criação de novos blocos político-militares e um marco inovador na correlação de forças entre as potências europeias.”* (OLIVEIRA, 1986:7).

¹⁰⁹ *“O papel desempenhado pelo Portugal do Estado Novo e de Oliveira Salazar — que no meu entender foi decisivo, no Verão e Outono de 1936, quando fracassou a sedição como golpe de Estado rápido e se iniciou a guerra civil — tem sido sistematicamente subalternizado ou esquecido pela historiografia da guerra civil.”* (idem:8).

Pereira, a literatura portuguesa é escassa em memórias e testemunhos de portugueses que viveram o conflito de perto¹¹⁰.

A obra-prima de OLIVEIRA sobre o conflito espanhol é, sem dúvida, *Salazar e a Guerra Civil de Espanha* (1987) que reflecte, praticamente na íntegra, a sua tese de doutoramento. Não só é transversal a todos os aspectos do conflito (análise da Europa entre as duas guerras, análise da Península Ibérica nos anos 30, análise dos meses decisivos do conflito, análise da participação portuguesa, análise da posição portuguesa quanto à política de não-intervenção e consequências da guerra ao nível da consolidação do Estado Novo), como aborda soberbamente o tema a partir de dois vectores: o facto de no desfecho da guerra espanhola se jogar o destino da Europa, e a sobrevivência do Estado Novo¹¹¹. OLIVEIRA parte de dois eventos, ocorridos em 1917, de dimensão e projecção internacional distintas, separados geograficamente, para explicar os acontecimentos que ocorreram na Europa entre as duas guerras: a Revolução Russa (que ameaçava os novos e frágeis equilíbrios europeus conseguidos a muito custo) e o golpe militar que colocou no poder Sidónio Pais, cuja “República Nova” foi o primeiro marco dos regimes autoritários radicais que mudaram o rumo da Europa¹¹². Esta obra destaca-se, ainda, por efectuar uma síntese descritiva, documental e interpretativa da pluralidade política e social da participação de portugueses na luta em favor da República e contra o levantamento militar reaccionário. Ademais, aborda igualmente as estruturas de contacto de acção criadas pelos exilados republicanos e anarquistas: os Budas.

Por fim, no artigo *Portugal, os Portugueses e a Guerra Civil Espanhola* OLIVEIRA (1988) faz uma síntese do tema. Não esquecendo as relações luso-espanholas durante a II República Espanhola, nem tão pouco o apoio material, político e diplomático aos

¹¹⁰ A obra de Varela GOMES, publicada em 2006, vem, de certa forma, colmatar esta lacuna.

¹¹¹ “Em Espanha “jogou-se” a sobrevivência do Estado Novo: a consolidação da vitória eleitoral da Frente Popular espanhola em Fevereiro de 1936 ou a derrota clara do Alzamiento militar de 18 de Julho criariam, inevitavelmente, num espaço geográfico limitado como é a Península Ibérica, condições que tornariam a breve trecho incompatíveis dois regimes orientados por princípios e práticas claramente contraditórias.” OLIVEIRA (1987:8).

¹¹² Regimes que surgiram como reacção às tentativas de insurreição de esquerda mas que, por outro lado, constituíram algo de novo “pois buscavam na dinâmica do movimento de massas, no nacionalismo, na ordem, na segurança e na autoridade de poder, os instrumentos adequados para copiar as classes médias.” (OLIVEIRA, 1987:30).

nacionalistas, ele debruça-se no apoio dos voluntários portugueses aos dois campos do conflito, procurando desmistificar o apoio (em números) quanto à facção nacionalista e, por outro, procurando integrar uma lacuna existente na historiografia quanto ao apoio aos republicanos: “... a presença de portugueses na luta ao lado da República de Espanha tem sido, sistematicamente, ignorada por quase todos os que estudaram e escreveram sobre a Guerra Civil espanhola. (...) [A] presença portuguesa excedeu largamente a de combatentes de outras nacionalidades habitualmente referidas.” (*idem*:vii). O estudo das relações estabelecidas entre os dois países ficou completo em 1995, com a publicação de *Cem anos nas relações luso-espanholas: política e economia*, mais ligada à questão de actualidade política e económica, e à integração dos dois países na CEE.

Impõe-se analisar mais três autores: Fernando ROSAS, Valentim ALEXANDRE, e Luís SOARES DE OLIVEIRA. Começemos pelo primeiro.

A propósito desta temática, destacam-se duas obras do historiador ROSAS: *O salazarismo e a Aliança Luso-Britânica* (1988) e *Portugal e a Guerra Civil de Espanha* (1998). O primeiro consiste numa série de estudos centrados na análise da política do Estado Novo nas décadas de 20 e de 30, tendo como pano de fundo a velha aliança. A obra divide-se no estudo de três períodos, a saber: a) 1926/36, marcado pelo activo e decisivo apoio britânico à consolidação da Ditadura Militar Portuguesa e à hegemonização de Salazar¹¹³; b) 1936/37, um período de crise na aliança, onde já estavam criadas condições para Portugal ter uma maior autonomia, conseguida graças à diminuição do peso global do Império Britânico (após o *crash* de 1929) e ao crescente poderio Alemão; c) 1939/45, marcado pela neutralidade portuguesa face ao conflito europeu. Com esta obra, ROSAS pretende mostrar que a aliança plurissecular é, sobretudo, um instrumento mutável no conteúdo que cada uma das partes lhe atribui, de acordo com a relação histórica, as conjunturas internacionais e os interesses económicos e políticos. Nesse sentido, e como o próprio mencionou, compreender a evolução e influência da aliança no Estado Novo até 1945 passa, forçosamente, pelo

¹¹³ “Um ano depois, numa consulta feita pelo gabinete do primeiro-ministro McDonnald ao Foreign Office, esclarecia este: «Do nosso ponto de vista é extremamente desejável que o Dr. Salazar continue no poder. É um facto de estabilidade em Portugal e é graças a ele que as constantes mudanças no governo cessaram (...).» E concluía: «Temo pensar no que aconteceria se ele amanhã desaparecesse da cena.»” (ROSAS, 1988:17).

estudo da mesma durante a crise espanhola. Nesta temática, ROSAS aproxima-se de César OLIVEIRA, ao defender a tese de que a posição portuguesa no conflito espanhol advinha da necessidade de sobrevivência do regime, uma situação limite pela qual valia a pena, inclusive, melindrar a aliança e as relações com Londres. Na guerra em Espanha jogava-se, segundo Salazar, a luta entre duas civilizações, da qual a comunista não podia sair vencedora. O objectivo da obra quanto à guerra civil espanhola é, em suma, compreender a articulação da política externa salazarista com a Aliança Luso-Britânica no decurso dos três momentos principais da batalha diplomática à data travada: o acordo de não-intervenção, a criação do Comité de Londres, e o acordo sobre a fiscalização da entrada de armas e voluntários para Espanha.

A sua obra de 1998, espelho de um debate historiográfico que teve lugar na época, é comemorativa da passagem de seis décadas sobre a eclosão do conflito. São revisitadas as questões que o conflito levantou no plano da inserção internacional de Portugal, e do relacionamento tenso entre os dois países, primeiro com a instauração da República Espanhola, e depois com a vitória da Frente Popular. A obra é considerada sobretudo importante pela análise que faz da reacção que os grupos mais representativos da oposição ao regime português tiveram face ao conflito¹¹⁴.

Em 2006 foi publicada a obra de Valentim ALEXANDRE: *Salazar, a Igreja e os totalitarismos (1930-1939)*. Dividida em três partes — antecedentes, guerra civil de Espanha como cruzada, e política externa portuguesa durante a guerra civil de Espanha — a obra apresenta, segundo o autor, uma dupla natureza: por um lado, trata-se de um texto sobre política externa portuguesa da década de 30, em especial entre 1936 e 1939. Por outro, realiza uma incursão introdutória na política externa portuguesa nos dois séculos anteriores, “*dando-nos conta das constantes geoestratégicas que, mais ou menos conscientemente, condicionavam o pensamento e a acção dos estadistas nacionais, Salazar incluído.*” (2006:9). A investigação apresentada distingue-se, porém, de tantas outras, na medida em que tenta compreender o conflito centrando-se em motivações ideológicas, particularmente na questão religiosa. O autor defende, assim, que o franquismo teve um apoio vital na sua vitória final: a “internacional vaticana”.

¹¹⁴ Destaca-se a este propósito os artigos de Luis FARINHA “*O republicanismo/reviranhismo e a guerra civil de Espanha*”, João BRITO “*O partido comunista português e a Guerra Civil de Espanha*” e João FREIRE “*Sobre o anarquismo português e a guerra de Espanha*”.

Nas planícies de Espanha lutava-se, sobretudo, uma guerra santa pela defesa da civilização cristã. VALENTIM tenta demonstrar, através de uma análise de vários jornais e revistas nacionais católicas, que a imagem dominante da imprensa nacional era a mesma, ou seja, em Espanha o combate era entre a Igreja e a anti-Igreja. É, assim, neste quadro ideológico, que envolve as elites católicas em geral e Salazar em particular, que o autor enquadra a política externa portuguesa. Em suma, uma investigação sobre um princípio salazarista — o de um projecto católico integrista, fundado no primado dos valores espirituais, em que o Estado se encontra limitado pela moral católica, e a Igreja ganha um papel dominante no controle e conformação da vida social. *“Ao Estado Novo o catolicismo integrista trazia, não apenas uma ideologia, mas uma verdadeira utopia conservadora, com o seu fim último na transformação da sociedade, pela regeneração da pessoa humana — mantendo-se a ordem e as relações sociais tradicionais, mas vivificadas e harmonizadas graças ao sopro da doutrina cristã.”* (idem:406).

Urge, por fim, rascunhar uma breve nota sobre a obra que Luís SOARES DE OLIVEIRA levou à prensa em 2009: *Guerra Civil de Espanha. Intervenção e não-intervenção europeia*, título já em si esclarecedor quanto ao seu conteúdo. Contrariamente às demais obras analisadas, a análise do diplomata português centra-se, praticamente, na compreensão das múltiplas vicissitudes que marcaram a existência do mecanismo de limitação do conflito, procurando expor os meandros que presidiram à sua implementação. O livro distingue-se, ademais, por se afastar de uma visão exclusivamente portuguesa do conflito procurando, ao invés, uma visão de conjunto da atitude das principais potências europeias face à situação espanhola. Será interessante notar que, para SOARES DE OLIVEIRA (contrariamente a muitos outros historiadores), a guerra civil espanhola não esteve na origem do segundo conflito mundial: *“A Guerra Mundial começou por causa da Polónia e não por causa da Espanha.”* (2009:263). Ela consistiu numa luta de ideias, que apaixonou o mundo, e que trouxe à luz a farsa das negociações diplomáticas inerentes ao acordo de não-intervenção. *“O Comité de Londres ficará para a história como tentativa original de impor a uma guerra de facto entre Estados regras que visavam — e lograram — impedir que a mesma se tornasse de iure.”* (ibidem).

PARTE B – ESTUDO EMPÍRICO

Capítulo 3: Guerra Civil de Espanha

“A revolução não é contra a obediência em si; é apenas contra a metodologia da obediência utilizada em Espanha.”¹¹⁵

¹¹⁵ Luís COMPANYS (*apud* SOARES DE OLIVEIRA, 2009:40).

3.1. A Guerra Civil de Espanha na Europa da primeira metade do século XX

1914 é o ano que muda o mundo. Histórica, política e civilizacionalmente. Até então, imperava no mundo *du fin-de-siècle* o liberalismo, uma corrente filosófica que defendia a liberdade individual nos campos económico, político, religioso e intelectual, ao mesmo tempo que advogava a não-agressão, o direito de propriedade privada, e a supremacia do indivíduo contra as ingerências e atitudes coercitivas do poder estatal. Tratava-se, sobretudo, de uma ideologia europeia, já que era no velho continente que “*se joga o destino dos povos.*” (MILZA, 1995:7). As relações internacionais confundiam-se, como tal, com as relações entre as grandes potências europeias que não só decidiam do destino da Europa, como determinavam o fado de grande parte dos povos da terra.

Mas o século de ouro termina em Julho de 1914, com a eclosão de um conflito que, embora nascido europeu, cedo se torna global. Um conflito de tamanha mortalidade e barbárie que ficou para sempre registado como «a Grande Guerra». Dela resulta um mundo completamente diferente do predecessor. No mundo pós-Versalhes a hegemonia europeia, atingida “*pela sangria demográfica e pela destruição de parte do seu potencial industrial*” (*ibidem*), passa a ter lugar somente nos anais da história, e novos pólos de potências começam a emergir — EUA, Japão e URSS. A paz ditada de Versalhes traz consigo a construção de um sistema internacional novo baseado, doravante, na autodeterminação dos povos, na segurança colectiva (ao invés das alianças militares), e conduzido por uma diplomacia de acordos claros¹¹⁶. O “novo mundo”, em resumo, deixou de ser eurocêntrico, e tornou-se uma unidade operacional única, marcada pela tensão entre a globalização e a incapacidade dos estados se adaptarem a ela, e pela desintegração de velhos padrões de relacionamento social humano.

Para além da redefinição de fronteiras na Europa Central e de Leste — com a cessação de quatro potências imperiais (os impérios Alemão, Russo, Austro-Húngaro e Otomano) e a criação de diversos países menores — a Europa que sai de Versalhes fica ensombrada pelas «cláusulas dos crimes de guerra», e pela ausência da Alemanha da

¹¹⁶ Vd. KISSINGER, 2007:188-211.

mesa das negociações¹¹⁷. Embora não seja factualmente exacto afirmar que é no célebre artigo 231º¹¹⁸ que se encontra o germe da II Guerra Mundial¹¹⁹, a verdade é que as reparações de guerra motivaram acentuadas discrepâncias entre vencedores e vencidos, particularmente entre Paris (que insistia no seu pagamento como forma de restringir e controlar o poderio alemão) e Berlim (para quem Versalhes era sinónimo de humilhação¹²⁰). Foi no jogo de equilíbrio de poder destes dois lados do Reno que se jogou, nas duas décadas seguintes, o futuro da Europa e, por inerência, da própria Humanidade.

Tensas após o final do conflito (em grande parte, devido ao papel do estado francês, que tenta substituir a Alemanha como presença dominante na Europa de Leste), as relações entre os dois países acalmam entre 1924 e 1929. Trata-se de um período de segurança colectiva global, marcado por uma prosperidade económica, que deixa as potências europeias respirarem e que as leva a renunciar à obtenção de vantagens unilaterais. Data desta altura a assinatura do Pacto Kellogg-Briand, uma profissão de paz entre as potências signatárias, que se comprometeram a condenar o recurso à força e a procurar o uso de meios pacíficos para resolver eventuais conflitos. Visava, no fundo, concretizar o projecto de uma federação dos estados europeus, que garantisse a diversidade europeia ao mesmo tempo que garantia a paz.

¹¹⁷ “Primeira anomalia, e nada pequena, a Alemanha não é autorizada a participar na Conferência, nem a discutir as suas questões — facto praticamente único na história diplomática dos tempos modernos e contemporâneos.” (MILZA, 1995:10).

¹¹⁸ Prevê a necessidade da Alemanha e dos seus aliados repararem economicamente as potências vencedoras. Em 1921, ficou estipulado que a quantia a pagar seria de cerca de 132 bilhões de marcos-ouro, pagáveis em trinta anuidades. Em 1932, ano em que foi estipulado o fim das reparações, a Alemanha teria pago cerca de 23 bilhões, dos quais 9,5 bilhões foram entregues ao estado francês (Vd. *idem*: 21, 128-129).

¹¹⁹ MILZA (1995:226) partilha desta opinião, embora salguarde que “... quando impuseram à Alemanha uma paz leonina, baseada na ideia da responsabilidade unilateral do Reich pelo desencadear da Primeira Guerra Mundial, abdicando ao mesmo tempo do seu controlo político, deixaram em aberto potencialidades que o futuro Führer soube aproveitar para alimentar o discurso e a acção e para impor ao mundo a sua visão alucinada de uma «nova ordem» anunciada pelo troar dos canhões, num fim de tarde polaco.”

¹²⁰ “Nunca se tinha infligido a um povo, com tanta brutalidade, uma paz tão humilhante e tão ignominiosa como a vergonhosa paz de Versalhes que foi imposta ao povo alemão. (...) Uma paz sem negociações prévias, uma paz ditada como a paz de Versalhes, é tanto um acto de paz como um roubo é uma transferência de propriedade...” (von BULLOW *apud* MILZA, 1995:10).

O *crash* bolsista em Nova Iorque em 1929 vai, porém, levar a uma deteriorização das relações entre os dois países e ao fim da concertação internacional. A Grande Depressão cedo origina mudanças de mentalidade quer nos EUA (que condenam a deslealdade dos devedores europeus e assumem uma rigorosa tendência isolacionista dos problemas mundiais), quer na Europa (onde se culpa¹²¹ a potência norte-americana pela crise económica, e onde a Alemanha, fortemente afectada nas suas possibilidades de crédito, volta a sentir o braço de ferro da paz podre de Versalhes). Um pouco por todo o velho continente surgem nacionalismos económicos e dá-se o regresso generalizado ao proteccionismo, com muitos países a renunciarem à livre convertibilidade da sua moeda em ouro. A esta tendência segue-se uma tendência política também nacionalista, de cariz ora autoritário ora totalitário, que conduz ao rearmamento, motivado pelo receio da ocorrência de uma eventual guerra.

Refira-se, complementarmente, que da Grande Guerra é forjado um outro evento de sobeja relevância na Europa e no mundo: a Revolução Russa de 1917¹²². Esta teve um impacto maior no século XX e na sua história do que a Revolução Francesa havia tido um século antes (HOBSEBAWM, 2002:64), pois embora os ideais franceses tenham sobrevivido até ao presente, o facto é que, em termos práticos, a Revolução Bolchevique teve impactos maiores e mais duradouros. Ela produziu o maior movimento revolucionário organizado da história contemporânea, tendo sido feita *“para trazer a revolução do proletariado mundial. Na mente de Lenine e dos seus camaradas, a vitória bolchevique na Rússia era basicamente uma batalha na campanha para alcançar a vitória do bolchevismo numa escala global mais ampla, e dificilmente justificável a não ser como tal.”* (idem:65). Contrariando expectativas da época, a revolução não só sobreviveu¹²³, como a Rússia comunista, apesar de votada

¹²¹ *“Não tinha sido a sua intransigência na questão da resolução das dívidas interaliadas que tinha impedido que o problema das reparações fosse resolvido amigavelmente? Não tinha sido a sua incapacidade para gerir uma crise nascida do desregulamento da sua economia que tinha provocado o alastramento da crise a todo o planeta, e muito especialmente à Europa?”* (MILZA, 1995:121).

¹²² Verdadeiramente, a Revolução Russa compreendeu duas fases distintas: a) a Revolução de Fevereiro, que derrubou a autocracia do czar Nicolau II e tentou implantar um regime republicano liberal; b) a Revolução de Outubro, através da qual o Governo bolchevique derrubou o governo provisório e instalou um governo socialista soviético (LAROUSSE, 1998:6015-6019).

¹²³ Segundo HOBSEBAWM (2002:72-73), três razões explicam a sobrevivência da revolução: a) possuía um instrumento de poder único, o Partido Comunista, em torno do qual se construiu o Estado; b) era o

ao isolamento internacional durante vários anos, prosperou. Essa prosperidade foi mais evidente durante a Depressão e a consequente crise económica-social que se lhe seguiu. De facto, em oposição ao mundo capitalista — marcado por níveis assustadores de desemprego, pela baixa produtividade industrial, pelo retraimento do comércio e pela desvalorização da moeda — a Rússia comunista recuperava a grandiosidade que havia perdido com a Revolução Industrial, a Guerra Japonesa (1904-1905) e com a Grande Guerra. A sua capacidade produtiva industrial triplicou nesse período, e o desemprego era uma miragem. Essa riqueza permitia-lhe tornar global a revolução do proletariado, espalhando pelo mundo os ideais comunistas. Nesta medida, apoiou diversos movimentos anticolonialistas, com vista não só a garantir a independência territorial desses países, mas sobretudo a emancipação mundial do socialismo russo, e a construção de uma alternativa melhor para o mundo capitalista. As dificuldades económico-sociais dos países ocidentalizados, em claro contraste com a prosperidade crescente soviética, potenciaram a viragem, paulatina, do mundo à esquerda. *“Os anos após a Revolução Russa iniciaram o processo de emancipação colonial e descolonização, e introduziram tanto a política de bárbaras contra-revoluções (...) como a política de social-democracia na Europa.” (idem:91).*

Esta mudança da cena internacional vai criar nas velhas potências imperialistas uma ideia de «perigo soviético» e a necessidade de proteger fronteiras, tentando conter o expansionismo da ideologia comunista, quer nas suas colónias, quer internamente. Para elas, a revolução social russa e a expansão do marxismo-leninismo ameaçavam a sociedade liberal e a ordem social. Rapidamente começa a florescer no velho continente um sentimento generalizado de hostilidade, que se reflecte na emergência de movimentos autoritários de direita, mormente o fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão. *“Sob este aspecto, os apologistas do fascismo provavelmente têm razão quando afirmam que Lenine engendrou Mussolini e Hitler.” (idem:130).*

Ante o que precede, pode-se afirmar que a Europa que antecede o conflito espanhol é claramente explosiva. É uma Europa de contrastes ideológicos, assombrada

único governo capaz de manter a Rússia integral, pelo que detinha o apoio dos patriotas russos; c) a revolução permitiu ao campesinato tomar a terra, uma reivindicação que perdurava há séculos.

pela crise económica, dividida entre democracias liberais, ditaduras fascistas e o socialismo autoritário de obediência estalinista. É uma Europa que se prepara para uma nova guerra europeia, principalmente após a ocupação da zona desmilitarizada da Renânia pelo governo nazi. É neste ambiente que, a 17-18 de Julho de 1936, se ouve um *“Sin novedad”*¹²⁴. Começava, assim, a Guerra Civil de Espanha¹²⁵. Durante cerca de três anos, nacionalistas e republicanos lutaram acerrimamente por cada pedaço de terra do território espanhol, numa luta fratricida que teve consequências nefastas, dramáticas e duradouras na história contemporânea do país, tanto: demográficas (aumento da taxa de mortalidade e diminuição da taxa de natalidade, que marcaram a pirâmide demográfica durante anos), materiais (destruição de cidades e de património artístico), intelectuais (fim da Idade de Prata das Letras e Ciências Espanholas¹²⁶), económicas (aniquilação da estrutura económica, desvalorização da peseta e perda do erário público¹²⁷), e políticas (vitória da ditadura e repressão política, com consequente morte ou exílio dos republicanos), que se prolongaram para lá do período do pós-guerra e que só terminaram em 1975¹²⁸ com a morte de Franco, a queda da ditadura e o restabelecimento do regime monárquico.

¹²⁴ Expressão usada como senha para o pronunciamento militar que deu origem ao conflito civil espanhol (Vd. BEEVOR, 2006:14).

¹²⁵ É normal que a análise póstuma que se faça de uma guerra suscite divergências de opinião, principalmente numa guerra civil, em que um próprio país se divide nas suas paixões. Assim, entre os Republicanos e seus simpatizantes, a guerra civil espanhola foi um *“prelúdio do Apocalipse”* (André Malraux) ou uma *“maldição”* (Azaña). Já para Franco e os Nacionalistas a luta foi um *“santo cruzado”* (Vd. ANTUNES, 2003:598). Interessante é a qualificação da guerra para ANTUNES (*idem*:599) – um *“laboratório internacional de emoções e à interminável morgue que foi Espanha até 1939.”*

¹²⁶ A Idade da Prata iniciou-se em 1900 e consistiu num período durante o qual se assistiu a uma profunda mudança no contexto geral no país, ao nível das suas estruturas sociais e económicas, e bem assim ao estreitar de relações entre a classe intelectual e o proletariado. Foram figuras incontestáveis deste período Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Federico Garcia Lorca e Manuel de Falla (Vd. ÁLVAREZ, 1981).

¹²⁷ Visando concretizar uma ideia de *“conta corrente em ouro”* que suprisse a necessidade do Governo Republicano em comprar armas, em Setembro/Outubro de 1936 foi enviado para Odessa cerca de 70% do ouro espanhol (o restante já tinha sido enviado para França) que nunca mais voltou a Espanha: *“Mais tarde, porém, Orlov contou que à sua chegada a Moscovo, Estaline teria observado que «os Espanhóis nunca mais voltarão a pôr-lhe os olhos em cima, da mesma forma que uma pessoa não pode ver as próprias orelhas».”* (BEEVOR, 2006:190). Consequentemente à perda do ouro (que representava a quarta maior reserva mundial daquele minério) a peseta espanhola caiu a pique no câmbio internacional, e a economia espanhola deparou-se com uma inflação galopante.

¹²⁸ *“Les Espagnols découvrent en 1975 que «la guerre est finie»”* (DERRIENNIC, 2001:43).

3.2. Antecedentes

O século XIX em Espanha ficou marcado pelo conflito entre a tradicional estrutura governativa (de pendor absolutista, caracterizava-se pelo excessivo poder do exército, da Igreja e da vasta nobreza, que exerciam um peso morto sobre a restante população) e o liberalismo (que preconizava uma maior autonomia das regiões, e uma restrição do poder da monarquia e da Igreja).

Os ideais liberais chegaram a Espanha no início do século como resultado da Guerra da Independência contra os exércitos napoleónicos. Em 1808, Fernando VII procurou o apoio de Napoleão para garantir os seus direitos ao trono espanhol. O ditador francês, porém, forçou a sua abdicação, e fez subir ao trono o seu irmão, José I. O país emergiu, então, numa guerra pela independência, fortemente sustentada em movimentos de resistência popular que se agrupavam em torno de *Juntas*. Estas, compreendendo que com a sua união numa estrutura nacional única obteriam maior eficácia, constituíram, a 25 de Setembro de 1808, a Junta Suprema Central Governativa que, quatro anos depois, fez aprovar a Constituição de Cádiz, “bíblia” do liberalismo espanhol.

Apesar de lhe jurar obediência em 1814, antes de ser reposto como rei, Fernando VII repudiou-a no mesmo ano, impondo uma autocracia. Após a sua morte, iniciou-se a primeira guerra carlista: de um lado, a Igreja e os defensores dos direitos regionais do norte e do nordeste que apoiavam *Don Carlos*, irmão do falecido rei; do outro, os apoiantes liberais de Isabel II, criança e única descendente de Fernando VII. O conflito, simultaneamente religioso e político, só terminou em 1839, com a vitória dos liberais. Isabel II restabeleceu um governo constitucional e parlamentar, dissolveu as ordens religiosas e confiscou as suas terras, diminuindo, destarte, o poder da Igreja. Estas decisões incrementaram as constantes lutas pelo poder entre liberais e conservadores, e motivaram a ocorrência de vários golpes de Estado. A instabilidade política piora, primeiro com a expulsão da rainha Isabel II, depois com a instauração de uma Primeira República que, embora colhesse forte apoio graças ao seu programa federalista, revelou-se incapaz de controlar o crescente caos político-social. O regime monárquico é, então, restaurado na figura do rei Afonso XII (filho de Isabel II) que

adoptou, em 1876, a Constituição de Cánovas, nos termos da qual o poder da Igreja e dos latifundiários saía reforçado.

A instabilidade política que vem sendo descrita assentava raízes nos elevados níveis de corrupção política e económica que alastravam a partir da capital. Madrid tributava essencialmente o povo e os industriais, que subsidiavam os bolsos dos funcionários públicos e suportavam o resto do país, nomeadamente os grandes latifundiários (BEEVOR, 2006:33). Ademais, apesar de ter sido instituído em 1890 o direito de voto generalizado a todos os homens, as eleições não eram transparentes e eram falseadas pela intervenção de influentes locais, os caciques. Na prática, camponeses e arrendatários tinham que votar de acordo com as ordens do seu proprietário, sob pena de serem presos ou morrerem de fome. Este sentimento de exclusão da organização política, aliado a um centralismo corrupto em Madrid e a um excesso de tributação sobre a indústria (localizada sobretudo na Catalunha, no País Basco e nas Astúrias) intensificou os movimentos separatistas basco e catalão, em particular este último. Centro da indústria espanhola, Barcelona irritava-se com a incapacidade governativa de Madrid e a excessiva tributação que recaía sobre si (antítese do apoio governativo aos latifundiários de Castela).

A questão catalã, aliada ao excessivo poder da Igreja e da Coroa, e a uma série de derrotas do exército em Marrocos¹²⁹ feriram de morte o sistema parlamentar espanhol, e fizeram subir ao poder o general Primo de Rivera. Este foi, durante sete anos, ditador absoluto em Espanha, tendo apostado num ambicioso programa de obras públicas, mormente ao nível de estradas e caminhos-de-ferro¹³⁰, que trouxe ao país grande prosperidade. *“Com o auxílio dos franceses o ditador pôs termo à ferida purulenta da guerra de Marrocos cujo carácter escandaloso (tanto na chefia como no custo) tinha sido o principal motivo da sua subida ao poder.”* (idem:13). A crise financeira de 1929, o consequente aumento da dívida e a perda do apoio militar levaram-no, todavia, a apresentar a sua demissão. Incapaz de manter a ditadura na figura do general Berenguer, o rei Afonso XIII decide, em 1931, implementar um

¹²⁹ Vd. BEEVOR, 2006:34-35; THOMAS, 1987:10-11.

¹³⁰ Os ambiciosos planos de engenharia de Rivera duplicaram o défice espanhol (Vd. BEEVOR, 2006:36).

regime parlamentar e constitucional, convocando para esse efeito eleições, das quais saíram vencedoras, principalmente nas grandes cidades, as candidaturas republicanas.

Percebendo que a manutenção do regime era praticamente impossível, o soberano espanhol decidiu abdicar tendo sido, conseqüentemente, proclamada, a 14 de Abril, a II República Espanhola¹³¹. Começava o Biénio Reformador, durante o qual o governo republicano (presidido por Manuel de Azaña¹³²), formado pelo Partido Socialista e por diversas formações republicanas de esquerda (como a Acção Republicana, os Radicais-Socialistas, etc.), tentou implementar uma série de reformas sociais, mormente ao nível das autonomias regionais¹³³, da questão agrária¹³⁴ e trabalhista, do exército¹³⁵ e da religião¹³⁶. Em síntese, a República era sinónimo de reforma social, na medida em que alargava os direitos às minorias, apostava na educação, dava poder ao povo e reconhecia as reivindicações das regiões autónomas. *“Para os simpatizantes em geral, a República que aí vinha anunciava uma mudança*

¹³¹ *“Velhos republicanos e intelectuais, perante esta revolução sem uma gota de sangue, convencem-se que a Espanha atingiu o mais elevado grau de maturidade política. (...) Chegará um dia em que o próprio José António Primo de Rivera reconhece que o 14 de Abril teve um valor único na história de Espanha.”* (VILAR, 1992:99)

¹³² Na opinião de PLAJA (1979:104), Azaña tanto contribuiu para a consolidação do regime republicano, como para a sua destruição. As suas reformas nas Forças Armadas e na Igreja gracejaram-lhe inimigos no exército, na estrutura clerical, na direita espanhola, e ainda nos republicanos católicos.

¹³³ A nova Constituição Espanhola declarava o país como sendo um “Estado Federal”, possibilitando a todas as regiões, caso o desejassem, obter um certo grau de autonomia. A discussão sobre o Estatuto de Autonomia da Catalunha foi, à data, uma das mais acesas e das que gerou uma posição mais colérica e agressiva por parte da direita. Por plebiscito realizado na Catalunha, a 02 de Agosto de 1931, 592.961 cidadãos pronunciaram-se pela autonomia, contra apenas 3.276 votos em sentido contrário. Nos termos do Estatuto, *“o governo municipal de Barcelona seria reorganizado como governo catalão sob a designação de «Generalitat» – um conselho municipal medieval. Este corpo possuiria certas atribuições limitadas nos campos educativo, tributário e policial.”* (THOMAS, 1987:40).

¹³⁴ Os trabalhadores sem terra do sul advogavam a adopção de uma reforma agrária que redistribuísse a terra e melhorasse os seus padrões de vida (que eram miseráveis). Para anarquistas e comunistas, o mote de luta era “a terra a quem trabalha”. A reforma agrária visava, em suma, criar *“a large class of smallholding peasants in the style of France 1789 whose acquisition of land would make them a permanent support base for the regime.”* (GRAHAM, 2002:23).

¹³⁵ A reforma militar pretendia, sobretudo, republicanizar o exército. Como muitos militares permaneciam monárquicos, Azaña criou a possibilidade destes se reformarem com o soldo por inteiro. (Vd. THOMAS, 1987:43-45).

¹³⁶ É de Manuel Azaña a frase *“Espanha deixou de ser católica”*. Cedendo ao espírito anticlerical, e visando seguir um sistema laico do tipo francês, o governo dissolve a Companhia de Jesus e procede à laicização do Estado, fomentando, em particular, uma rigorosa separação entre o ensino e o catolicismo (Vd. THOMAS, 1987:23; BEEVOR, 2006:42-45).

histórica do poder e da riqueza de uma pequena minoria para a vasta maioria da sociedade. Para os sectores radicais da esquerda, significava o primeiro acto de uma revolução social. O novo governo carregava assim um enorme fardo de expectativas.” (CARR, 2004:221).

Apesar das suas pretensões progressistas, a República acabou por governar com dificuldade. O atraso e a lentidão das reformas sociais por um lado, a assimetria do processo de modernização (mais concentrado no norte, nordeste e levante) por outro, e a acérrima oposição¹³⁷ da direita e da Igreja (que viam no governo republicano uma ameaça aos seus interesses, mas também à própria identidade de Espanha) por último, geraram um descontentamento popular. Este originou uma série de levantamentos anarquistas, duramente reprimidos, que provocaram um escândalo político de tal envergadura que o mesmo só cessou com a queda do governo e a realização de eleições antecipadas em Novembro de 1933, data em que uma coligação de pendor mais conservador, a CEDA, ascende ao poder.

Esta mudança política em Espanha acompanhava a tendência europeia de viragem política à direita e de instauração de movimentos autoritários, mormente na Alemanha, Itália e Portugal. De facto, o novo governo de centro-direita (apelidado pela esquerda de “Biénio Negro”) anulou muitos dos direitos sociais e das reformas progressistas adoptadas pelo anterior governo, opondo-se, em particular, ao projecto de uma reforma agrária. O governo, todavia, não conseguiu manter-se no poder por muito tempo, tendo caído devido aos consecutivos escândalos políticos, à deflação em plena crise económica e à violenta reacção social (entre muitas outras causas). São, consequentemente, realizadas, em 1936, novas eleições, das quais sai vencedora a Frente Popular¹³⁸, uma coligação que unia a esquerda, incluindo os anarquistas. A

¹³⁷ *“The army resented the pruning of its ranks. The Church went on to the defensive (...). The landlords did everything in their power to resist the legislation on land, which was never applied effectively anyway.”* (LEE, 2010:288).

¹³⁸ Aliança entre os partidos da esquerda, a Frente Popular emerge das negociações mantidas entre Manuel de Azaña e Indalecio Prieto (dirigente socialista e ex-ministro da República). A designação “Frente Popular” resulta de uma proposta do partido comunista, feita durante o VII Congresso do Comintern, realizado em 1935. *“Dimitrov, o comunista búlgaro que nessa data era o secretário-geral do Comintern (...) tinha definido os objectivos do comunismo mundial em função da ameaça que o advento de Hitler representava para a União Soviética: «A formação de uma frente popular, destinada a actuar em conjunto com os partidos sociais-democráticos, é uma necessidade. Não poderemos tentar reunir comunistas, social-democratas, católicos e outros trabalhadores?”* (THOMAS, 1987:70).

vitória da esquerda não trouxe, porém, estabilidade política e social a Espanha. Radicais esquerdistas multiplicaram os assaltos e as atrocidades contra igrejas e conventos. A reforma agrária foi retomada e os rendeiros expulsos voltaram a ocupar as suas terras¹³⁹. E nas cidades sucederam-se atentados políticos, ao mesmo tempo que se reivindicava a libertação dos presos e indemnizações pelas represálias sofridas. É no meio deste caos que a direita começa a conspirar, juntamente com o exército, a realização de um *coup d'état*. “O governo, ciente destes planos, transferiu os generais de quem suspeitava como conspiradores para postos distantes.” (CARR, 2004:230). Franco foi enviado para as Canárias, e Goded para as Baleares.

Podem, em síntese, ser indicadas três causas principais que impossibilitaram a concretização do projecto reformador republicano espanhol. Em primeiro lugar, a crise económica e financeira resultante do *crash* bolsista de Nova Iorque, que impossibilitou a implementação da almejada reforma assistencialista social e económica. Em segundo lugar, a instabilidade política e social causada pelo movimento conservador e anti-reformador da direita (próximo dos movimentos autoritários e totalitários que começavam a surgir um pouco por toda a Europa). E, finalmente, a incapacidade da esquerda em se mobilizar de maneira a elaborar uma estratégia que lhe permitisse competir, com mais sucesso, com a direita pelo controlo da classe média. “*Ce choc des deux Espagnes, l’une populaire et libérale, appuyée même par les catholiques catalans et basques, l’autre composée du clergé, des officiers, appuyée par l’Italie fasciste et l’Allemagne hitlérienne, dégénère en une atroce guerre civile.*” (CROUZET, 1969:207).

3.3. Do pronunciamento à guerra civil

O pronunciamento¹⁴⁰ do dia 17-18 de Julho de 1936 começou a ser preparado logo após a derrota da direita desse ano, pelos generais José Sanjurjo (escolhido como líder do golpe, atendendo não só ao seu prestígio militar, mas ao facto de reunir apoios entre as diversas ideologias envolvidas na conspiração) e Emílio Mola

¹³⁹ “Em duas províncias (Toledo e Badajoz) repartiram-se assim 250.000 hectares de terra, no espaço de três meses, mais do que se repartira em toda a Espanha desde 1900.” (VILAR, 1992:112).

¹⁴⁰ JACKSON (1973:18) descreve «*pronunciamiento*» como “um levantamento de curta duração e, quase sempre, relativamente pouco sangrento, efectuado por um general, a quem se haviam juntado as forças da oposição, como única esperança de mudança política.” O regime franquista, ao qualificar as suas origens, jamais falou em pronunciamento, preferindo utilizar a expressão de “levantamento nacional” (Vd. VILAR, 1992:113).

(considerado como o director da sublevação), e pelo político Calvo Sotelo (líder monárquico), homens que possuíam bons contactos nas guaritas, nos partidos e no estrangeiro (em particular na Alemanha, Itália e Inglaterra). Marcado inicialmente para Maio, o pronunciamento é, porém, adiado várias vezes. Os conspiradores tinham previsto que o movimento fosse liderado pelo general Sanjurjo, mas a morte accidental¹⁴¹ deste impede a concretização dos planos. Em alternativa, é acordada a formação de uma Junta de Defesa Nacional, presidida pelo general Miguel Cabanellas, o general mais antigo entre os sublevados.

O sinal para a concretização do pronunciamento é dado pelo Exército de África, baseado em Marrocos, no dia 17 de Julho. Um dia depois, todas as guarnições se pronunciaram, saindo à rua e declarando o estado de guerra. Nas primeiras quarenta e oito horas após a sublevação, Espanha já se encontrava dividida — o centro, o noroeste e partes do sul caíram nas mãos dos rebeldes após alguns combates; a República dominava a maior parte do norte e todo o leste e centro leste, incluindo a capital. Muito embora do ponto de vista da concretização técnica, a sublevação possa ser considerada um sucesso (uma vez que privou o governo republicano da força coerciva de que este necessitava para exercer um controlo efectivo e centralizado sobre os rebeldes), do ponto de vista político ela fracassa, mormente ao falhar no controlo das maiores cidades espanholas¹⁴² (com excepção de Sevilha). É esta dualidade que explica a gradual, embora célere, transformação do golpe em guerra civil¹⁴³. O fracasso, sobretudo dos republicanos, em obter uma vitória nos primeiros

¹⁴¹ Aguardado em Burgos por importantes cidadãos da direita ligados à conspiração, José Sanjurjo morre a 20 de Julho de 1936, no Estoril (Portugal), após a queda, na descolagem, do avião em que seguia, e que o levaria até território espanhol. *“Mas o Puss-Moth explodiu fatalmente ao levantar voo: Sanjurjo morreu carbonizado, junto à mala onde transportava o uniforme de gala com que queria mostrar-se ao povo.”* (ANTUNES, 2003:425).

¹⁴² A República sobrevive, nas primeiras horas, muito graças à acção determinada e espontânea dos trabalhadores armados com armamento improvisado. *“A maior parte das cidades podia ter sido salva, se o governo e os seus representantes locais se tivessem preparado para armar os apoiantes civis da República. A sua relutância em fazê-lo indicava que o seu receio da revolução era tão grande, se não maior, do que a sua apreensão pela contra-revolução.”* (CARR, 2004:231).

¹⁴³ Segundo DERRIENNIC (2001) as guerras civis são aquelas em que, por definição, a soberania de um Estado é contestada ou quebrada. Para si, há três tipos de conflitos que podem originar guerras civis: *“les conflits entre des groupes partisans, auxquels on adhère par un choix individuel; les conflits entre des groupes socio-économiques, définis par la position de leurs membres dans la division du travail et la répartition de la richesse; les conflits entre groupes identitaires, auxquels on appartient par la naissance et dont il est impossible ou très difficile de changer.”* (p. 18). Para o autor, a Guerra Civil Espanhola

dias, bem como o rasto de destruição e horror deixado pelos primeiros combates, fez antever um tipo de luta completamente diferente da insurreição, de pendor mais prolongado e fratricida. Para BEEVOR (2006:104-105), num tipo de luta mais prolongado, e do ponto de vista meramente teórico, a República parecia colher mais vantagens, uma vez que tinha do seu lado os grandes centros industriais e sua mão-de-obra, a maior parte da armada e da marinha mercante, dois terços do território continental, as reservas de ouro e o comércio da exportação de citrinos de Valência (responsável pela maior entrada de divisas estrangeiras no país). Os nacionalistas, porém, embora mais débeis internamente, colhiam maiores apoios junto das potências estrangeiras (receosas de uma vitória de um governo tão próximo do socialismo e do comunismo).

Na guerra civil que se começou a desenhar nesses primeiros dias de Agosto, confrontaram-se nacionalistas (modo como os sublevados se autodenominavam, pois pretendiam sublinhar o seu cariz nacionalista, por oposição às pretensões independentistas regionais, em especial a basca e a catalã) e os republicanos. Ambas as facções agregavam em si partidários de diversas filosofias políticas, que causavam muitas quezílias internas.

Os nacionalistas representavam três pólos: os Monárquicos Afonsinos (que apoiavam as pretensões ao trono de Afonso XIII e do seu filho D. Juan. Embora carecessem de apoio popular, granjeavam grande apoio junto dos oficiais do exército e dos conservadores); os Carlistas (que apoiavam a linha rival pretendente de D. Carlos, eram apologistas de uma monarquia ultra-conservadora, contrária à monarquia praticada por Afonso XIII que consideravam corrompida pelo liberalismo); e a Falange (um pequeno partido de tipo fascista, fundada por Primo de Rivera, que se fundiu com as proletárias JONS — Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista em 1933) (BEEVOR, 2006: 437-438). Esta pluralidade de ideologias tornava difícil um consenso quanto à forma de governo a adoptar após a conclusão do conflito. De modo a ultrapassar esta questão, Franco desenvolveu uma fórmula para unir a sua facção: uma monarquia sem

insere-se no primeiro grupo, ou seja, consiste numa guerra de partidários, isto é, uma guerra em que *"dressent le frère contre le frère et le voisin contre le voisin"* (p.25), em que os limites dos grupos em luta podem ser modificados, durante o conflito, por uma decisão individual. De referir, por último que, para Derriennic, as guerras de partidários são as guerras civis mais contagiosas, as que afectam a vida de mais seres humanos, e as que atingem níveis de violência mais extremos.

rei: “Afonso era inaceitável para a maioria dos Nacionalistas, e tinha pouco carisma popular; de qualquer forma o arranjo satisfazia os tradicionalistas sem provocar a Falange nem republicanos como Queipo ou Mola.” (idem:125).

A confusão ideológica entre a fileira nacionalista foi sobretudo ultrapassada pelo apoio dado pela Igreja Católica, veio comum entre os sublevados¹⁴⁴. Num país de fortes tradições católicas, a Igreja era “a mais antiga e poderosa força política na Espanha”¹⁴⁵ (idem:16). Logo após os primeiros dias de luta, a imprensa católica estrangeira veio condenar o anticlericalismo dos republicanos, que estava na base de monstruosas atrocidades cometidas um pouco por todo o território espanhol¹⁴⁶. Mais do que uma guerra política e social, os nacionalistas fizeram ver às potências estrangeiras que se tratava de uma luta de natureza religiosa, já que um dos valores de base da sociedade espanhola — o catolicismo — estava a ser posto em causa pelo comunismo soviético. Os nacionalistas jogavam, pois, com o comunismo, apelando aos sentimentos conservadores e religiosos. Em termos propagandísticos, apresentavam-se como defensores da Cristandade, da ordem e da civilização ocidental contra o comunismo asiático.

No outro lado da guerra encontrava-se a facção republicana, uma massa ideologicamente mais confusa do que a opositora. Ela consistia, sobretudo, numa

¹⁴⁴ Uma parte da estrutura da Igreja, porém, mostrou relutância (ou mesmo recusa) em dar o apoio da sua posição e prestígio ao “Movimento”: “Contudo, do mesmo modo que alguns padres e alguns frades apoiavam a República mesmo quando tantos dos seus irmãos sofriam a morte, houve sacerdotes que sofreram sobressaltos de consciência perante a série de assassinatos a sangue-frio cometidos, como eles muito bem sabiam, na Espanha Nacionalista em nome de Cristo. Por exemplo, dois padres do Coração de Maria, em Sevilha, queixaram-se a Queipo de Llano da execução de tantos inocentes. O pároco da aldeia andaluza de Carmona foi privado dos seus meios de subsistência pelos falangistas por ter protestado contra os seus crimes.” (THOMAS, 1987:145).

¹⁴⁵ O poder da Igreja Católica em Espanha era de tal maneira sólido que Miguel Unamuno chegou a afirmar que, em Espanha, até os ateus eram católicos (Vd. BEEVOR, 2006:109).

¹⁴⁶ A violência contra a Igreja alicerçou-se em razões culturais. A Igreja Católica esteve sempre, em Espanha, muito ligada à classe dominante e privilegiada que cometia, no seu quotidiano, atrocidades contra os mais fracos, sem que as mesmas fossem condenadas pela Igreja, ou os mais fracos ajudados por esta. “It was the symbolic centrality of the Catholic Church as an institution to this exclusion that explains the notorious anticlerical dimension of the terror. The collapse of authority caused by the military coup ushered in a wave of killing of religious personnel unprecedented in the long and complex history of anti-clericalism in Spain.” (GRAHAM, 2002:85)

coligação incompatível entre comunistas autoritários e anarquistas liberais¹⁴⁷. Verdadeiramente, o único fio condutor entre os republicanos era o facto de todos se identificarem como antifascistas. Eles agregavam toda uma panóplia de partidos, desde a Frente Popular e os seus aliados, às organizações filiadas, que se subdividiam em marxistas, socialistas, comunistas, republicanos, anarquistas e nacionalistas regionais. Eram apoiados pelo movimento operário e pelos sindicatos, mas também pelos democratas constitucionais, pelas profissões liberais, pela classe média-baixa, pelos homens de negócios, e pelas organizações e movimentos feministas. Anticlerical, a Espanha Republicana era, sobretudo, de forte cariz militar: *“Qualquer indivíduo detentor de um posto militar, por mais insignificante, desfrutava de todas as facilidades. Os civis eram constantemente insultados — e até acusados de cobardia pelo mero facto de serem civis. «Os que não vestem uniforme deviam usar saias» era um gracejo vulgar.”* (THOMAS, 1987:130). Externamente, os republicanos apresentavam-se como guerreiros da democracia, da liberdade e do iluminismo contra o fascismo.

As duas facções lutavam entre si pela defesa de ideias que, embora opositoras, não eram excludentes. Os sublevados, unidos, como vimos, em torno do catolicismo, reivindicavam *“a restauração do papel da Igreja Católica, a defesa da integridade territorial contra as supostas ambições separatistas de Catalães e Bascos, a imposição da ordem sobre o «caos», o regresso à hegemonia do escol e a destruição da democracia”* (CARR, 2004:232). Do outro lado da barricada, os republicanos lutavam por tantos objectivos quantos os ideais que tentavam compatibilizar: *“pela defesa da democracia liberal e da modernidade; pelo pluralismo¹⁴⁸; pela redistribuição de terra e por uma imediata melhoria dos padrões de vida dos operários, camponeses e trabalhadores rurais; pelo reconhecimento da língua e da cultura das regiões históricas e pela atribuição de autogoverno a estas; pela revolução social e, a nível internacional,*

¹⁴⁷ Enquanto os primeiros *“não rejeitavam apenas a ideia comunista de Estado-trabalhador. Acreditavam que o domínio do ser humano por outro era a raiz de toda a violência e de todo o mal”* (BEEVOR, 2006:28), os segundos acreditavam no benefício de um estado centralizado, na *“ideia de uma «estrada parlamentar para o socialismo»”* (idem:30).

¹⁴⁸ A defesa do pluralismo motivou grandes ondas de violência. Um dos exemplos das atrocidades a este respeito cometidas era o *paseo*, *“execution at the margins of the judicial process, carried out by militia patrols acting on their own authority. A brutal form of settling political and class accounts, the paseo was at root a product of deep social cleavages exposed by the military rebellion.”* (GRAHAM, 2002:89).

pela defesa da democracia contra o alastramento do fascismo” (ibidem). Os republicanos não se limitavam, pois, a lutar pela defesa dos interesses da população rural sem terra e fabril. A manutenção do apoio das classes médias e dos pequenos proprietários requeria a moderação das exigências sociais. Acima de tudo, o governo republicano precisava de passar a ideia, mormente junto da Inglaterra e da França, de que a democracia liberal estava sob controlo.

3.4. Participação das potências estrangeiras

Uma das particularidades do conflito — determinante¹⁴⁹, aliás, na condução da própria guerra — foi o facto de o mesmo não ter sido somente interno mas, ao invés, se ter revelado uma guerra de intervenção estrangeira¹⁵⁰. *“A Espanha de 1936 (...) converteu-se no centro das paixões e decepções do mundo.”*¹⁵¹ (VILAR, 1992:118).

Já foi anteriormente referido que a Europa dos anos 30 se movia, politicamente, a três velocidades distintas: as potências democráticas, Grã-Bretanha e França; as potências fascistas, Alemanha e Itália; e a potência comunista, a URSS. Cada um destes três blocos tinha a sua própria perspectiva sobre o conflito espanhol. *“Num sentido muito lato a guerra civil espanhola foi em primeiro lugar o resultado das ideias e movimentos gerais da Europa sobre Espanha.”* (THOMAS, 1987:168). A importância geoestratégica de Espanha e a coincidência da guerra civil com os preparativos das potências do Eixo tornaram o território e o povo espanhóis em autênticas cabaiais dos países europeus (BEEVOR, 2006:435-436). Se não, vejamos.

Imediatamente após a eclosão do pronunciamento, ambos os lados solicitaram ajuda externa. Aliás, o sucesso da sublevação dependeu, em grande parte,

¹⁴⁹ Nas palavras de SOARES DE OLIVEIRA (2009:45): *“As forças e as insuficiências militares, logísticas e geoestratégicas internas equilibravam-se de tal maneira que só com a ajuda externa poderia decidir prosseguir o combate. Registavam-se porém diferenças de condição nos domínios jurídico e financeiro. A República poderia pagar o auxílio e tinha o direito de o pedir; enquanto os rebeldes estavam condenados a mendigar e só poderiam ser abastecidos em regime de clandestinidade.”*

¹⁵⁰ Para Madariaga (*apud* ANTUNES, 2003:600), a guerra civil não resultou das interferências externas, mas *“ficou a dever-se à combinação das duas paixões políticas que dominavam o espanhol: a ditadura e o separatismo.”* JACKSON (1973:17) é da mesma opinião, já que considerava serem exclusivamente espanholas as causas da guerra: *“A Espanha era (...) um país de desenvolvimento económico muito desigual e um campo de batalha de ardosas correntes políticas e intelectuais.”*

¹⁵¹ Segundo GILBERT (2010:227) para os antifascistas de toda a Europa, *“a causa da Espanha Republicana transformou-se num ponto aglutinador de actividade e esperança.”*

principalmente nos primeiros dias, desse apoio. A chave do êxito da insurreição estava na movimentação do Exército de África para a Península. Uma vez que, porém, quase toda a marinha espanhola apoiava a República¹⁵², a movimentação só se podia concretizar se outros estados europeus prestassem ajuda. Os nacionalistas procuraram, então, o apoio de Mussolini e de Hitler. O ditador italiano, embora preocupado com a possível reacção britânica e francesa, identificou-se com a causa e não só enviou onze bombardeiros para transportarem o exército de Marrocos para Espanha¹⁵³, como *“iniciou um programa adicional e maciço de ajuda militar aos rebeldes, incluindo um total de 100.000 efectivos das tropas regulares italianas”* (CARR, 2004:234). Moveram-no as seguintes razões: a) a lisonja (que o pedido de ajuda lhe tenha sido dirigido em primeiro lugar); b) a crença de que a instauração de um governo de direita em Espanha facilitaria o domínio italiano no Mediterrâneo; c) a crença de que a instauração de um governo de direita em Espanha levaria o Estado Francês a retirar as suas tropas da fronteira italiana, e que em caso de guerra franco-italiana, impediria a movimentação de tropas do Marrocos Francês para França; d) finalmente, e em termos oficiais, a determinação em impedir a instauração de um regime comunista tão perto das suas fronteiras.

Também Hitler decidiu conceder o seu apoio aos nacionalistas, apesar das reservas do governo alemão. Um dos maiores entusiastas desse apoio foi Goering, que viu no conflito uma oportunidade para treinar a sua jovem e moderna aviação militar, a mortífera *Luftwaffe*. Hitler fundava as motivações do seu apoio: a) no perigo vermelho; b) na necessidade de distrair a atenção das potências ocidentais para a

¹⁵² Os marinheiros, republicanos, dominaram praticamente toda a oficialidade adepta da causa nacionalista. *“As unidades, sob o comando de sargentos e marinheiros, seguiram para Tanger e fundearam na baía, onde se constituíram em obstáculo dificilmente contornável ao transporte de tropas sublevadas de Marrocos para a península.”* (SOARES DE OLIVEIRA, 2009:42).

¹⁵³ O transporte de tropas de Marrocos para Sevilha originou a primeira ponte-aérea da história da aviação, e o seu sucesso, para ROSAS (1996b:411) dependeu, por um lado, da ajuda enviada por Mussolini e por Hitler e, por outro, pelo *“apoio logístico, informativo, diplomático, político e material que Oliveira Salazar e a máquina político-administrativa do Estado Novo proporcionaram aos generais sublevados.”* De acordo com GRAHAM (2002:105), em dez dias foram transportadas, com recurso à ponte-aérea, mais de 10.000 tropas, sem que a República pudesse reagir, porquanto os seus navios foram impedidos, pelas autoridades britânicas, de se reabastecerem ou de utilizarem o porto de Gibraltar.

Espanha, deixando a Alemanha continuar a rearmar-se sem chamar a atenção¹⁵⁴; c) no facto de que o estabelecimento de um governo fascista em Espanha condicionaria as comunicações marítimas entre o Reino Unido e a França; d) no controlo do Mediterrâneo; e) no facto de a Alemanha necessitar do minério de ferro espanhol, cuja compra-venda só se verificaria se nesse país governasse uma direita fascista¹⁵⁵. Com vista a testar novas armas e novas estratégias de guerra, a Alemanha contribuiu para o esforço de guerra nacionalista com aviões de transporte, armas e tropas de assalto¹⁵⁶.

O lado republicano foi, igualmente, célere a tentar obter apoio estrangeiro. A 19 de Julho, o novo Primeiro-ministro do governo republicano, José Giral, solicitou apoio a França: *“Surpreendido por um perigoso golpe militar. Suplico-lhe auxílio imediato em armas e aviões.”* (apud THOMAS, 1987:170). Apesar de, na generalidade, o Governo Francês simpatizar com a República Espanhola, o apoio não foi concedido de imediato, pois alguns membros do governo opunham-se à prestação de ajuda. A descoberta do apoio italiano aos nacionalistas leva, todavia, e contra os conselhos britânicos, à entrega, nos primeiros dias de Agosto, de aviões de reconhecimento e bombardeio, caças e aviões de treino e transporte. Mas Paris vai, posteriormente, recuar na sua posição e abster-se de prestar auxílio a Madrid, uma vez que a participação no conflito espanhol fazia antever um incremento da instabilidade política que se fazia sentir no país — existiam, diariamente, combates na rua entre esquerdistas e grupos fascistas.

A guerra ideológica espanhola suscitava, ainda, divisões na sociedade pública e na classe política britânicas. Assim, enquanto que a oposição trabalhista era simpatizante da causa republicana, a burguesia e a aristocracia eram, na sua maioria,

¹⁵⁴ Vd. THOMAS, 1987:183.

¹⁵⁵ *“Em todo este empreendimento, os Alemães foram muito mais astutos que os Italianos. Ofereciam as melhores máquinas e especialistas disponíveis e, embora Franco fosse um aliado ideológico, exigiram o pagamento em minério de cobre e de ferro”* (BEEVOR, 2006:173).

¹⁵⁶ A maior parte do transporte da ajuda alemã seria, porém, na sua grande maioria, enviada através de Portugal: *“O papel deste país na guerra civil foi simples. Menos clericalis do que o regime corporativo português, os nacionalistas espanhóis eram de certo modo aliados ideológicos do «benévolo Salazar», como lhe chamava o poeta sul-africano Roy Campbell. Pequeno era o auxílio militar que Salazar podia oferecer aos nacionalistas, mas concedeu-lhes muitas outras coisas de inestimável valor: um lugar para conspirar, um refúgio, um meio de comunicar entre as suas duas zonas no início da guerra.”* (THOMAS, 1987:185-186).

adeptas do nacionalismo. Apesar desta dualidade, não havia ninguém que verdadeiramente defendesse uma intervenção directa no conflito. Aliás, o governo conservador de Stanley Baldwin recusava-se a dar a Hitler quaisquer pretextos para uma guerra generalizada, pelo que assumiu como prioridade restringir o conflito à Península.

Considerando as suas posições, as potências democráticas, logo em Agosto, começaram a construir as condições para a celebração de um pacto multilateral que assegurasse a não-intervenção externa em Espanha¹⁵⁷. O acordo, celebrado à margem da SDN¹⁵⁸, visava não só impedir a venda de armas¹⁵⁹ a ambos os lados em conflito, mas também tentar terminar com a guerra. A 07 de Agosto, as potências democráticas, fascistas e comunista¹⁶⁰ deram o seu aval ao acordo. Portugal também aderiu tendo, porém, estabelecido condições de adesão¹⁶¹: *“entre as quais ressaltavam que Portugal não consideraria como sua ingerência em Espanha as acções que decorressem da necessidade de «defesa contra qualquer regime de subversão social que se estabeleça em Espanha»”* (BARRETO/MÓNICA, 1999:151). Com o intuito de fiscalizar a efectiva implementação daquele, e a prevenir a ajuda militar estrangeira em pessoal e material bélico a qualquer das facções envolvidas, foi criado o Comité de

¹⁵⁷ A não-intervenção, *in casu*, consistiria numa renúncia ao recurso à intervenção como meio de política externa. Não deve, pois, ser confundida com o conceito de neutralidade o qual, não só é declarado face a um conflito (real), como significa a *“aceitação de um estatuto jurídico com obrigações e deveres bem definidos, designadamente o reconhecimento em pé de igualdade da condição de beligerante a qualquer das partes envolvidas no conflito espanhol.”* (SOARES DE OLIVEIRA, 2009:80). Ou seja, a *“adesão a um acordo de neutralidade implicaria a atribuição da condição de beligerante a ambas as partes em conflito e a aceitação da obrigação de as tratar em pé de igualdade; enquanto que a adesão a um Acordo de Não-Intervenção não limitava a liberdade de cada estado tomar nesta matéria a decisão que bem entendesse.”* (*idem*:87).

¹⁵⁸ Embora o Conselho da SDN tivesse a responsabilidade de tratar de situações que ameaçavam a paz mundial — como era o caso — o diplomata francês Alexis Léger argumentou que o acordo de não-intervenção era meramente de interesse europeu, pelo que não se justificava o recurso à SDN. Esta decisão excluiu o governo espanhol do processo decisório em matéria de ajuda externa (Vd. SOARES DE OLIVEIRA, 2009:79-90).

¹⁵⁹ O acordo era, todavia, omissivo quanto ao recrutamento de voluntários, cuja proibição só surgiu mais tarde (Vd. *idem*:88).

¹⁶⁰ *“Os motivos de Stalin para se ligar ao acordo de não-intervenção eram principalmente que, na sua procura de uma aliança com a França e a Inglaterra, desejava ser parte em todas as negociações que envolvessem essas grandes potências.”* (THOMAS, 1987:211).

¹⁶¹ *“Salazar e o Estado Novo aderiam a uma política de não-intervenção demarcando, com clareza, o seu próprio espaço de manobra face ao desenrolar dos acontecimentos em Espanha.”* (BARRETO/MÓNICA, 1999:151) (Vd. SOARES DE OLIVEIRA, 2009:83-84; Vd. DAPE, Vol. III, Doc. 198, pp. 173-175).

Londres (como ficou conhecido), um organismo multilateral gerido pelo britânico Anthony Eden¹⁶², mas de base jurídica duvidosa.¹⁶³ A sua acção, todavia, foi irrelevante, desde logo porque as suas regras visavam *“reduzir ao mínimo o caudal de queixas passíveis de consideração, ou seja, o propósito deliberado de neutralizar o efeito internacional do conflito.”* (SOARES 2009:109). Saliente-se, todavia, que uma das poucas medidas tomadas pelo Comité foi o projecto de vigilância da fronteira lusa com Espanha que, por iniciativa de Lisboa, foi confiada não a observadores internacionais, mas a ingleses. Em termos práticos, o acordo foi uma farsa, uma vez que todos os signatários sabiam que havia uma clara intervenção no conflito, quer através do fornecimento de material de guerra, quer através do envio de voluntários que integraram as brigadas internacionais de direita e de esquerda: *“o acordo de não-intervenção em Espanha correspondia na realidade a um processo de intervenção colectiva em Espanha.”* (SOARES, 2009:85). Em última instância, ele teve sobretudo consequências nefastas para a República: *“This meant virtually total international isolation and a de facto economic embargo that placed the Republic — and only the Republic — at an enormous material disadvantage throughout. (...) It brought the daily erosion not only of the Republic military capacity, but of its political legitimacy as well.”* (GRAHAM, 2002:xi)

Esmagada pela política de não-intervenção adoptada pelas potências democráticas, e pelo isolacionismo diplomático dos EUA¹⁶⁴, à República restou somente o apoio que lhe foi prestado pelo México¹⁶⁵, e em particular pela URSS.

¹⁶² *“Eden, ao abraçar a ideia de criar e gerir o Comité de Londres, teria, pois, em vista servir-se dele como meio para impor aos restantes participantes o modo de ver britânico, ou seja, abrandar-lhes o ímpeto revisionista e incutir-lhes uma visão mais próxima da ordem britânica e do mérito da mesma.”* (SOARES DE OLIVEIRA, 2009:92).

¹⁶³ Para alguns membros da SDN — em particular para a Espanha Republicana — o conflito já era de tal forma internacional que a criação de um comité com tal importância e envergadura só caberia a um organismo internacional, no caso à SDN (Vd. *idem*:110).

¹⁶⁴ Embora a opinião pública se encontrasse dividida, e a maioria dos políticos simpatizasse com a causa republicana, a política externa norte-americana da época assentava numa rigorosa neutralidade face às questões europeias. Neste sentido, entre 1935 e 1937, o Congresso aprovou três leis de neutralidade. *“Motivadas pelo relatório Nye, estas leis proibiam empréstimos e outro tipo de ajuda financeira aos países em guerra (independentemente das causas da mesma) e impunham um embargo de armas a todas as partes (independentemente de quem fosse a vítima).”* (KISSINGER, 2007:329).

¹⁶⁵ *“O México (...) recusou-se a juntar-se ao acordo de não-intervenção e, apesar dos seus limitados recursos, forneceu aos Republicanos 20 000 espingardas, munições e víveres.”* (BEEVOR, 2006:177).

Perante a eclosão do conflito, Estaline tentou perceber de que modo é que o mesmo afectava os interesses da política externa soviética da época¹⁶⁶. À data, a Rússia temia o poderio alemão e a emergência de um novo conflito geral. Mas tinha um interesse muito particular na vitória do republicanismo espanhol — *“Uma vitória nacionalista (...) correspondia a ficar a França cercada por três países potencialmente hostis. Isto significava poder a Alemanha atacar a Rússia sem recear ataques franceses pela retaguarda.”*¹⁶⁷ (THOMAS, 1987:172) — e na expansão do socialismo.

Inicialmente, a Rússia decide não intervir directamente — em parte para apaziguar os receios britânico e francês — mas apoiou os movimentos de auxílio a Espanha (que nessa altura se resumiam ao envio de alimentos e matérias-primas)¹⁶⁸, permitiu que os trabalhadores russos contribuíssem com uma parcela do seu salário, e procedeu ao reforço dos quadros do Comintern em Espanha. Posteriormente, Estaline decidiu incrementar a ajuda¹⁶⁹ visando: a) prolongar a guerra, de modo a enfraquecer o poderio alemão, reduzindo, desta feita, a possibilidade de uma guerra no leste; b) impedir uma rápida vitória de Hitler, que reforçasse o mito da superioridade — e invencibilidade — da raça ariana; c) enaltecer a imagem da URSS, como único poder que apoiou a democracia e a república espanholas. Para o efeito, embora não tenha enviado tropas efectivas, motivou a criação¹⁷⁰ das Brigadas Internacionais, que seguiram um rigoroso treino ideológico. A ideia base era servir-se de exilados do fascismo, nazismo e demais ditaduras. Cedo, porém, as fileiras das Brigadas foram espontaneamente ocupadas por esquerdistas e liberais. Estima-se, aliás, que tenham

¹⁶⁶ A emergência de uma guerra de forte cariz ideológico colocou Estaline perante um dilema: *“ou intervinha e punha em risco a sua estratégia de segurança externa ou não intervinha e desacreditava a solidariedade da classe trabalhadora.”* (SOARES DE OLIVEIRA, 2009:121)

¹⁶⁷ A Rússia tinha, em 1935, celebrado em pacto bilateral com a França, com vista a cercar a Alemanha nazi e a reduzir a sua ameaça na Europa Central (Vd. THOMAS, 1987:171).

¹⁶⁸ Uma dessas manifestações de auxílio à República Espanhola foi a recolha de mil milhões de francos, na reunião conjunta do Comintern e do Profintern em Praga, ocorrida em 22 de Julho de 1936, *“devendo os sindicatos da União Soviética contribuir com nove décimos dessa importância.”* (idem:186).

¹⁶⁹ Estaline é mais categórico no seu apoio à República a partir de Setembro de 1936, altura em que se dá início ao processo de transferência das reservas de ouro espanhol para a URSS. *“A Soviet military historian, Yuri Rybalkin, has suggested that Stalin’s offer of more substantial and technologically advanced aid was the result of an informal assurance at the end of September that its cost would be covered in full by the transfer to Russia of Spanish gold reserves.”* (GRAHAM, 2002:153).

¹⁷⁰ A ideia terá partido do líder do Partido Comunista Francês, Maurice Thorez (Vd. BEEVOR, 2006:191).

participado naquelas mais de 35.000 estrangeiros (de todas as nacionalidades¹⁷¹), um número que dá dimensão à ideia de internacionalização do conflito espanhol¹⁷². A partir de Setembro de 1938, porém, Estaline decide retirar o apoio soviético à causa republicana, deixando, destarte, de proceder ao envio de armas e munições, e obrigando à retirada das Brigadas Internacionais. Em causa estava a real possibilidade de um ataque alemão às suas fronteiras, que tornava mais prioritário o processo de aproximação a Hitler.

Quanto a Portugal, lembre-se que Salazar decidiu apoiar os nacionalistas sublevados, por ver na sua vitória a sobrevivência não só do Estado Novo, mas também da independência do país. Embora Lisboa não tenha enviado armas, facilitou a passagem de matéria de guerra pelo seu território, e o recrutamento de voluntários portugueses para a facção nacionalista. O apoio prestado por Salazar ao Generalíssimo durante o conflito foi, em suma, sobretudo político-diplomático (uma vez que procurou credibilizar a causa nacionalista nos *fora* internacionais) e logístico (pelas razões *supra* expostas, e pelo facto de ter colocado os meios de comunicação, rádio e imprensa, ao serviço dos nacionalistas).

Discute-se, muitas vezes, o impacto que a ajuda externa teve na condução da guerra. Chega-se mesmo a especular outros cenários para o final da mesma, como uma possível vitória da República¹⁷³, caso esta tivesse recebido maior apoio da URSS, ou caso as potências democráticas não tivessem persistido na não-intervenção. Não obstante, o facto é que o conflito espanhol se tornou num marco na história das relações internacionais. Ele alterou o alinhamento das potências europeias, e desorganizou o sistema hierárquico em que se baseava o (precário) equilíbrio europeu no pós-Versalhes. Originada nas tensões e ansiedades mal resolvidas provenientes do

¹⁷¹ BEEVOR (2006:191) fala em Franceses, Polacos, Austro-alemães, Italianos, Norte-Americanos, Britânicos, Jugoslavos, Checos, Escandinavos, Belgas, Holandeses, Irlandeses, Cubanos e Mexicanos, entre 53 nacionalidades que terão participado no conflito.

¹⁷² BEEVOR (2006:192) afirma que, na cristalização futura da memória histórica do conflito, se exagerou a importância das Brigadas, em grande parte por motivos de propaganda — foi muitas vezes criada a ideia de que aquelas eram constituídas por intelectuais da classe média, quando, na verdade, mais de 80% dos voluntários eram trabalhadores braçais. ANTUNES porém (2003:609), refere que mais de 45% dos milicianos que integravam as Brigadas podiam ser considerados de intelectuais.

¹⁷³ BEEVOR (2006:432) vai mais longe, e especula que, em caso de vitória da República, uma nova guerra civil ter-se-ia levantado, fundada nas discrepâncias evidentes entre comunistas e anarquistas.

armistício de 1918, a Guerra Civil Espanhola — a última das guerras românticas e ideológicas¹⁷⁴ (em que o vector religioso assumiu um papel agudizador) — foi um verdadeiro conflito internacional.

¹⁷⁴ SOARES DE OLIVEIRA (2009:263) afirma ser unânime entre os historiadores a qualificação do conflito espanhol como ideológico, um verdadeiro embate de ideias. Mas salienta, igualmente, que a partir de Maio de 1937, o conflito hegemónico tira protagonismo ao embate ideológico: *“Os interesses estrangeiros passaram a comandar a luta no terreno. Entendido a esta luz, o Comité de Londres ficará para a história como tentativa original de impor a uma guerra de facto entre os Estados regras que visavam —e lograram — impedir que a mesma se tornasse de jure.”*

**Capítulo 4: A estrutura de formulação da política externa portuguesa e o papel
de Pedro Teotónio Pereira no conflito**

*“Assim velei toda a noite na minha primeira aproximação da Guerra Civil de
Espanha.”¹⁷⁵*

¹⁷⁵ THEOTÓNIO PEREIRA, 1973b:345.

4.1. Orgânica ministerial das Necessidades (1936-1939)

Segundo ROSAS/BRITO (1996a:600), o Estado Novo considerava ter recebido o MNE, bem como os demais ministérios, em condições deploráveis, uma vez que ele não estaria dotado dos meios necessários que lhe permitissem executar as directrizes de política externa. Todavia, a indefinição dos primeiros anos da ditadura não era propícia à construção de um rumo coerente da diplomacia portuguesa (AIRES OLIVEIRA, 2006:149). Assim, a primeira grande reforma orgânica do ministério surge apenas em 1935, com a publicação do Decreto nº 26 162 de 28 de Dezembro, da autoria do então titular da pasta Armindo Monteiro, que pretendia lutar contra o laxismo imperante no ministério (PEREIRA, 2012:62)¹⁷⁶.

Conhecido como “regulamento penal e disciplinar”, com ele visava-se obter maior simplicidade e mais unidade de direcção, ao mesmo tempo que se apostava na valorização das forças políticas portuguesas existentes no estrangeiro, e se dava aos interesses das colónias portuguesas estabelecidas em países estrangeiros uma expressão mais larga. A nova lei orgânica fixou uma nova estrutura interna, repartida entre a Secretaria Geral, a Direcção Geral dos Negócios Políticos e Económicos, e a Direcção Geral de Serviços Administrativos. No que concerne aos serviços externos, eles eram assegurados pelas missões diplomáticas e consulares, e pela chancelaria junto da SDN. As missões diplomáticas compreendiam embaixadas e legações de 1ª e 2ª classe, sendo que, nos termos do nº 1 do art. 93º, Portugal possuía somente embaixadas em Londres, Madrid e Rio de Janeiro. Embora o diploma mencione o alargamento do acesso à vida diplomática (justificado pelo facto da luta diplomática exigir grande variedade de conhecimentos e aptidões), a verdade é que, em 1936, o ministério contabilizava somente 199 funcionários¹⁷⁷, dos quais 74 pertenciam ao corpo diplomático, 64 ao corpo consular, sendo o restante preenchido por pessoal administrativo e pessoal menor. A admissão nos quadros do ministério era, tal como

¹⁷⁶ A reforma valeu a Monteiro a inimizade do Secretário-Geral do MNE e a impopularidade entre os funcionários. *“O texto do decreto insinuava que os diplomatas portugueses estavam mal preparados e a sua liberdade de expressão era coartada; as sanções disciplinares eram agravadas e o regime de incompatibilidades apertado, exigindo-se quase exclusividade (...). Teixeira de Sampaio não descansou enquanto não foi revogado este decreto...”* (PEREIRA, 2012:62). *“O facto de Armindo Monteiro ter passado por cima do todo-poderoso Teixeira de Sampaio no processo de redacção do diploma explicará a sua curta vigência.”* (AIRES OLIVEIRA, 2006:150).

¹⁷⁷ Vd. ADCP, 1936:71.

na actualidade, feita por concurso público, aberto a cidadãos portugueses do sexo masculino, que tivessem uma idade compreendida entre os 21 e os 35 anos (art. 134º). A nomeação era provisória, passando a definitiva depois do funcionário ter concluído todas as provas e tirocínios legais ao fim de, pelo menos, três anos de experiência profissional (art. 138º). Os Embaixadores e Ministros Plenipotenciários de 1ª classe eram, porém, livremente escolhidos pelo governo, podendo ou não ser da carreira (arts. 156º e 157º). Aliás, durante os primeiros anos do Estado Novo, os postos diplomáticos mais importantes foram ocupados por pessoas da confiança de Salazar (PEREIRA, 2012:34).

Dois anos depois, após a saída de Armindo Monteiro, o MNE é dotado de nova orgânica ministerial, com a publicação do Decreto-lei nº 29 319, de 30 de Dezembro de 1938¹⁷⁸. Segundo este, o MNE dividia-se na Secretaria Geral, na Direcção Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna e na Direcção Geral dos Negócios Económicos e Consulares¹⁷⁹. Os serviços externos continuaram a ser assegurados pelas embaixadas/legações, pelos consulados e pela chancelaria junto da SDN, sendo que o governo continuava a poder nomear livremente os Embaixadores e Ministros Plenipotenciários de 1ª classe, fossem ou não diplomatas de carreira (art. 7º, nº8). Nos termos do documento, as condições de acesso à carreira são modificadas, de modo a incorporar a obrigatoriedade, no momento da candidatura, de apresentação de uma declaração de anticomunismo, fidelidade à ordem constitucional estabelecida, e compromisso de honra de não pertença a associações secretas¹⁸⁰, *“o que, no contexto dos anos 30, era geralmente interpretado como uma referência à maçonaria.”* (AIRES DE OLIVEIRA, 2006:151). Uma vez admitidos na carreira, os diplomatas viviam exclusivamente para a profissão, acorrentados que estavam com um regime de incompatibilidades bastante rigoroso — em regra, o desempenho de funções

¹⁷⁸ *“Saído do punho do presidente do Conselho (assessorado pelo inevitável Sampaio), o diploma permaneceria em vigor, com algumas alterações pontuais, até finais de 1966.”* (AIRES DE OLIVEIRA, 2006:150).

¹⁷⁹ Vd. Diário do Governo publicado a 30 de Dezembro de 1938, p. 1750.

¹⁸⁰ Vd. Nºs 6 e 7 do art. 2º do Decreto nº 29 511, publicado a 31 de Março de 1939 no Diário do Governo.

diplomáticas era inacumulável com outros empregos no Estado, no sector empresarial privado ou com a advocacia e a procuradoria judicial¹⁸¹.

Na orgânica ministerial ora descrita, impõe-se uma nota sobre a representação portuguesa em Espanha. Em 1936, uma extensa rede diplomática-consular servia os interesses do país. Ela estendia-se a cerca de sessenta e uma cidades (incluindo as ilhas Baleares, as Canárias e a ilha de Fernando de Pó) e era liderada pela Embaixada em Madrid, onde os cargos de Embaixador e de Primeiro Secretário de Legação se encontravam vagos, sendo a representação assegurada pelo Segundo Secretário, Luiz Jorge da Costa¹⁸². Com a eclosão do conflito espanhol, a Embaixada de Portugal em Madrid foi vandalizada e o seu mobiliário e arquivo destruídos. Procedeu-se, pois, à sua reinstalação primeiro em Alicante, depois em Salamanca, e após a conquista do País Basco e das Astúrias, em San Sebastián¹⁸³.

4.2. O séquito de Salazar

No estudo que fez, em 2006, sobre *“O Corpo diplomático e o regime autoritário”*, Pedro AIRES DE OLIVEIRA classifica as relações entre os diplomatas portugueses naquela altura. Ele começa por mencionar que a dicotomia república/monarquia não era um factor de rivalidade, tendo havido diplomatas republicanos que mereceram a confiança do regime, e diplomatas monárquicos que, por uma qualquer razão, a perderam. Ele sustenta esta continuidade entre o quadro de funcionários do período republicano e do pós-28 de Maio em duas causas: no sentimento de cansaço em relação à «partidarização» da diplomacia, e na deterioração do poder de compra que os empregados do Estado conheceram em várias fases da República, causas estas que *“predispuseram os quadros do MNE a colaborar lealmente com os governos emanados da ditadura militar.”* (*idem*:159). Não obstante, o facto de existir continuidade não significa, porém, que não residissem dicotomias nas Necessidades. O MNE de finais da década de 30 encontrava-se dividido entre anglófilos e germanófilos. A corrente germanófila surgiu, sobretudo, com a escalada de poder das potências do Eixo, que galvanizaram alguns diplomatas, defensores da necessidade

¹⁸¹ Vd. Art. 13º do Decreto nº 29 319, publicado a 30 de Dezembro de 1938 no Diário do Governo.

¹⁸² Vd. ADCP, 1936:49-51 e 1937.

¹⁸³ Vd. ADCP 1936, 1937 e 1939.

de se colocar ao lado dos vencedores. Sem prescindir, a aliança inglesa permanecia a pedra angular da diplomacia portuguesa, pelo que a corrente anglófila predominava no MNE, *“o que, todavia, não pressupunha uma adesão aos ideais democráticos dos países aliados. A anglofilia era, acima de tudo, uma «opção estratégica» alicerçada num conjunto de convicções acerca do carácter mais pacífico do império britânico, da relevância económica dos interesses britânicos em Portugal e das vantagens que o país extrairia de um alinhamento inequívoco com as potências dominantes no Atlântico.”* (idem:160).

Ainda segundo AIRES DE OLIVEIRA, no MNE da década de 30 imperavam, sobretudo, fidelidades pessoais e hierárquicas. O *“MNE tinha (e provavelmente ainda tem) um delicado padrão de lealdades internas, cimentado por laços de família e amizade, menos visível mas talvez mais significativo do que quaisquer alinhamentos de tipo político-ideológico.”* (ibidem). Estas fidelidades pessoais revelavam-se, quase sempre, fundamentais para franquear as portas das Necessidades — a carreira encontrava-se reservada às elites¹⁸⁴. São fidelidades que fazem, pois, parte de uma cultura organizacional própria, da essência da organização (HALPERIN/CLAPP, 2006), em regra fixada pelo grupo dominante dentro da organização. Ele traça a identidade, a missão e a visão da burocracia, mas também o destino da política externa nacional. Destaca-se dentro deste grupo, pelo carácter autoritário do regime, Oliveira Salazar, líder (no grupo e no país) — é ele que possui o poder primordial nos processos de decisão de política, seja ela interna ou externa. Em 1936, ele era Chefe do Governo, e detentor das pastas da Guerra, Finanças e Negócios Estrangeiros. Numa palavra: ditador. O facto de possuir muito poder e controlo político-societário faz dele, para HUDSON (2007), um líder pertinente e, como tal, merecedor de análise.

Doutorado em Direito pela Universidade de Coimbra, onde chegou a ser professor catedrático, Oliveira Salazar nasceu no Vimieiro, no seio de uma família modesta. Católico devoto e forte opositor do anticlericalismo da I República, começa a moldar a sua personalidade (obstinada, prudente, astuta e tenaz) no seminário de

¹⁸⁴ *“Uma coisa é certa: os dirigentes do MNE nunca deixaram de exercer algum controlo social em relação às admissões na carreira diplomática. (...) Uma consulta superficial aos anuários permite-nos ainda identificar a existência de famílias com várias gerações de serviço na diplomacia, alguns títulos aristocráticos e uma quantidade razoável de apelidos conotados com a alta burguesia lisboeta.”* (AIRES DE OLIVEIRA, 2006:152).

Viseu, onde entrou com apenas 11 anos. Demasiado novo para professar votos como cónego (embora fosse seu desejo seguir a vida religiosa), Salazar entra na política como publicista católico e anti-republicano¹⁸⁵, publicando vários artigos no jornal *A Folha*¹⁸⁶ (onde chega, inclusive, a reconhecer que, embora a religião não fosse incompatível com nenhuma forma de governo, ele tinha desconfianças quanto ao republicanismo). A sua faceta de doutrinário e político católico conservador é plenamente desabrochada nos anos que passa em Coimbra. Segundo ROSAS/BRITO (1996a:862), é nessa cidade que Salazar sente o apelo de salvação do país. É também aí que lê as obras dos mestres franceses (Gustave Le Bon e Charles Maurras) que o influenciarão. Havido como “mago” das finanças, chega a detentor dessa pasta primeiro em 1926, e depois em 1928¹⁸⁷, antes de se tornar Chefe do Governo em 1932. Apoiado por católicos, monárquicos e Forças Armadas, o líder português vai paulatinamente consolidando o seu poder, centralizando sobre si o regime. Para Valentim ALEXANDRE (2006:15), as raízes ideológicas do Salazarismo são o tomismo¹⁸⁸, nos campos teológico e filosófico, e a democracia-cristã, nos campos social e político. Autoritária e antidemocrática, tratava-se de uma filosofia política que colocava os valores morais inspirados no cristianismo acima dos interesses materiais do estado. Era a defesa da recristianização da sociedade, através da instauração de antigos valores morais e espirituais pré-Revolução Francesa. Nesta medida, tratava-se de um projecto que rejeitava *“la politique d’abord”* de Maurras, que dava à política lugar de destaque. Para MENEZES (2010:108), como doutrina, não representava uma ruptura

¹⁸⁵ MENEZES (2010:183) menciona que, quando chega ao poder, Salazar atenua o seu catolicismo a favor de um apelo tecnocrático mais neutro. Ele pretendia, sobretudo, refutar as acusações de que Católicos e o CCP (Centro Católico Português) o tinham levado ao poder. Nas palavras que o líder português empregou numa entrevista que concedeu, em 1932, a António FERRO (2007:24) *“Os católicos foram absolutamente estranhos à minha entrada no Governo, como têm sido absolutamente estranhos a todos os meus actos políticos.”*

¹⁸⁶ Bissemanário católico viseense (vd. ROSAS/BRITO, 1996a:861).

¹⁸⁷ *“Ele, na realidade, sabia que a «ditadura financeira» era o primeiro passo para a conquista da hegemonia na Ditadura e para a instauração de um novo regime”* (ROSAS/BRITO, 1996a: 865).

¹⁸⁸ *“No essencial, tratava-se de conferir à Igreja uma base mais sólida, face ao avanço das ciências, muito marcado ao longo do século XIX. Na óptica de Roma, o pensamento de São Tomás de Aquino parecia especialmente adequado a esse objectivo, pela forma como nele se procurava conciliar a fé e a razão, a verdade revelada e a verdade científica: o que o tomismo fizera no século XIII, adaptando e integrando as ciências aristotélicas, deveria agora fazê-lo o neotomismo, em relação à ciência contemporânea.”* (ALEXANDRE, 2006: 15).

clara com os fundamentos do nacionalismo português: *“O Estado Novo construído por Salazar era, de facto, relativamente apolítico, preocupado acima de tudo com a sua própria sobrevivência, confundida com o interesse nacional e com a preservação da ordem e da obediência.”* (idem:110)¹⁸⁹.

Embora ditatorial, Oliveira Salazar distinguiu-se dos seus restantes congêneres europeus porquanto, apesar de possuir considerável ascendente sobre a sociedade, não estimulava o culto à sua pessoa. Aliás, o seu estilo de liderança apresenta algumas características que evidenciam, ao invés, a escolha por um tipo de vida política mais recatada: aversão a aparições públicas, envolvimento fugaz nas eleições e referendos do regime, más capacidades de oratória (possuía uma voz débil e tinha um estilo de seminário de província), recusa na adopção de símbolos de poder autoritário, ou não participação em comícios de massas (os seus discursos eram feitos perante entidades seleccionadas ou perante a Assembleia Nacional). Porém, Salazar não deixava de ser um homem do seu tempo, e isso notava-se na elevada capacidade que possuía para moldar e promover a sua imagem pública, *“seduzindo e manipulando a imprensa e apresentando-se ao público como o antipolítico, forte do seu saber, desapegado do mando e preocupado apenas em servir com desvelo o bem comum.”* (PEREIRA, 2012:20). Tratava-se de uma imagem baseada na sua elevada reputação académica, na sua relação com a Igreja e na sua *“feitiçaria”* financeira (MENEZES, 2010:198)¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Há muito que é debatido o carácter fascizante do Estado Novo. Para MENEZES (2010:186) e ALEXANDRE (2006:40), a equiparação entre o regime criado por Salazar e o fascismo levanta dificuldades, já que era ausente a mobilização de massas, era moderada a natureza do nacionalismo português, era inexistente um movimento forte da classe trabalhadora, e era rejeitada a violência como meio de transformação da sociedade. O próprio Salazar, apesar de aproximar o seu regime do fascismo italiano, descortinava entre os dois diferenças: *“A nossa Ditadura aproxima-se, evidentemente, da Ditadura fascista no reforço da autoridade, na guerra declarada a certos princípios da democracia, no seu carácter acentuadamente nacionalista, nas suas preocupações de ordem social. Afasta-se, porém, nos processos de renovação. (...) A violência, processo directo e constante da ditadura fascista, não é aplicável, por exemplo, ao nosso meio, não se adapta à brandura dos nossos costumes.”* (apud FERRO, 2007:49 e 51)

¹⁹⁰ Salazar cultivava a imagem de que a política era, para si, um sacrifício. A *“aversão à política era parte da persona pública de Salazar, uma tática usada mesmo com os seus mais próximos colaboradores.”* (MENEZES, 2010:203).

Apesar de não possuir formação diplomática¹⁹¹, segundo Franco NOGUEIRA (1977:303) as questões de política externa¹⁹² seduziam Salazar desde o tempo em que ele era Ministro das Finanças¹⁹³. Porém, foi somente a partir do momento em que se tornou Chefe do Governo que passou nelas a assumir responsabilidade, reelaborando, em 1935, as suas grandes linhas: *“de costas voltadas para o continente europeu, projectada sobre o Atlântico e o Império e escorada, como condição indispensável, na Aliança Luso-Britânica, procura habilmente diversificar dependências e alargar o espaço de manobra através de uma prudente aproximação económica e política com a Alemanha do III Reich.”* (ROSAS/BRITO, 1996a:869).

As singularidades de Salazar, mormente por comparação aos restantes ditadores europeus da época, tornam difícil a classificação do seu tipo de liderança. Olhando para os perfis de líderes construídos por HERMANN (2002), pode dizer-se que Oliveira Salazar foi um líder directivo, na medida em que procurava conduzir a política de acordo com a sua visão, e um líder carismático, na medida em que seduzia e manipulava os demais de modo a concretizar a sua agenda. Carismático parece ser, aliás, o termo que melhor define Salazar e o seu estilo de liderança. Mas o carisma *in casu* deve ser contextualizado na formação católica do líder português. Não está ligado à capacidade de mobilização messiânica, mas sim à sua apresentação como “filho de Deus”, um homem de hábitos simples e modestos, imbuído de graça divina, um instrumento de restauração social — da nação católica portuguesa ameaçada pelas maleitas da modernidade: o comunismo, o secularismo e o individualismo — e não tanto de criação política. Daí a sua construção da imagem de um homem providencial, que havia abdicado de uma vida familiar, e que trabalhava dia e noite para “cuidar do povo”. Salazar apresentava-se, em suma, como casado com a Nação — incorruptível, celibatário/moral e devoto à Nação e à Igreja. A missão pela qual era responsável não

¹⁹¹ Que, segundo HUDSON (2007:37ss), intensifica a capacidade em subordinar o seu quadro mental de crenças pessoais a essas capacidades diplomáticas.

¹⁹² *“A verdade é que Portugal não tinha política externa, mas simples relações externas.”* (NOGUEIRA, 1977:341).

¹⁹³ *“Seguia atentamente a actividade internacional; lia alguma imprensa estrangeira; e procurava estar informado das linhas fundamentais da orientação portuguesa. Mas não procurava intervir, nem pronunciar-se sobre a matéria; e somente se lhe referia quando os problemas económicos e financeiros pudessem ter reflexos na situação portuguesa.”* (NOGUEIRA, 1977:303).

era escolha sua, mas sim divina. Não sendo nem chefe de Estado, nem chefe de Igreja, ele era um mero funcionário ao serviço permanente do interesse da Nação. Nas palavras de Adriano MOREIRA (*apud* BILEFSKY, 2007) *“if today's Portuguese idealize Salazar, it is because he was not a fascist dictator, but rather a "soft authoritarian" and father figure who gave the country a strong sense of national identity.”*

Descrito como incorruptível, trabalhador infatigável e “ditador moral”, Salazar centrou em si toda a actividade do Estado, dizendo-se onnipresente e onnisciente relativamente aos mais pequenos detalhes (fossem relativos à administração, ao protocolo, às cerimónias públicas ou aos pedidos particulares). Com um estilo de liderança diferente do dos seus antecessores, ele dispunha livremente sobre o futuro político dos seus colaboradores. *“Toda a informação e iniciativa estavam concentrados na sua pessoa; mais ninguém tinha acesso a tudo e muito menos tinha direito a agir de moto próprio. Os ministros eram técnicos a quem cabia transformar as ordens do seu senhor em propostas concretas, sob a forma de projectos de lei e decretos que eram depois submetidos a Salazar para aprovação.”* (MENEZES, 2010:127).

Ante o exposto, é fácil concluir que os seus mais próximos colaboradores competissem entre si pela sua estima e por um lugar de primazia no seu séquito. Embora, verdadeiramente, não existissem profundas divergências — ideológicas ou estratégicas — entre si (PEREIRA, 2012:11), o receio de ostracismo por parte do líder português levava-os a cultivar antipatias pessoais. Entre esses colaboradores próximos, encontravam-se Armindo Monteiro e Luís Teixeira de Sampayo, homens que, embora partilhassem crenças e valores, não partilhavam entre si qualquer relação afectiva disputando, ao invés, a estima e confiança do líder.

Sobre o primeiro, Franco NOGUEIRA (1977:150) disse ser um “discípulo devoto” de Salazar, um dos homens de saber, competência e trabalho com os quais o líder português havia ascendido ao poder (*idem*:378-379). Metódico e zeloso, Armindo Monteiro foi uma das figuras cimeiras do regime, tendo sido co-autor de alguns dos textos fundadores daquele, como sendo a Constituição de 1933 e o Acto Colonial. De personalidade analítica e extrovertida¹⁹⁴ (contrária, pois, à do líder português), ocupou

¹⁹⁴ Segundo MENEZES (2010:121/122), Monteiro era extraordinariamente activo, tendo chegado a ser professor, advogado, jornalista e empresário.

vários cargos no Governo, incluindo Ministro dos Negócios Estrangeiros, antes de ser nomeado Embaixador de Portugal em Londres, em 1936. Representando a face mais anglófila do regime (sem que isso nunca fizesse de si um democrata), Monteiro começou paulatinamente a afastar-se do Presidente do Conselho, agindo muitas vezes à sua revelia (por exemplo, tendo ordenado ao então encarregado de negócios em Londres, Calheiro e Menezes, que participasse na reunião do Comité de Controlo, antes de obter expressa autorização de Salazar para tal¹⁹⁵). As suas divergências são, sobretudo, táticas¹⁹⁶, mas levam-no a apresentar, repetidas vezes, a sua demissão. Em 1943, este acaba por ser exonerado do seu cargo de embaixador, *“com a maior mágoa e estima de sempre.”* (SALAZAR apud PEREIRA, 2012:371).

Luís Teixeira de Sampaio, por seu lado, representava a velha escola, tentando assegurar a ligação entre a política do Estado Novo e a tradição político-diplomática fiel à aliança britânica¹⁹⁷. As suas origens aristocráticas e preferências monárquicas vão prejudicaram-lhe a carreira durante a I República, tendo passado anos a cuidar do arquivo do MNE. O conhecimento, todavia, minucioso do mesmo, aliado à sua vasta cultura histórica e diplomática, e à sua visão clara da posição portuguesa no mundo, permitiram-lhe, com a Ditadura Militar, escalar rapidamente a hierarquia (chegando a Secretário-Geral das Necessidades em 1929), e tornaram-no no braço direito de todos os ministros que serviu: *“Confiam os ministros em Teixeira de Sampaio, e não tomam uma decisão básica sem a sua audiência; e porque aquele possui os dados fundamentais das questões, fazem-se acompanhar do secretário-geral nas entrevistas com o chefe de governo. E Salazar, na ausência dos ministros, trabalha sozinho com*

¹⁹⁵ A crise diplomática relativa à eventual participação de Portugal no Comité de Controlo levou a um forte desentendimento entre Monteiro e Salazar, e criou o mito — muito potenciado, aliás, pelos escritos de Franco Nogueira — de que Monteiro havia excedido a sua autoridade e se havia deixado pressionar pelo britânicos. Segundo PEREIRA (2012:103), porém, a *“análise da correspondência entre os dois homens mostra que Monteiro, embora contrariado, resistiu tenazmente às pressões britânicas e, na substância, obteve praticamente tudo o que Salazar queria.”*

¹⁹⁶ *“Não obstante, Salazar parece ter tido por Armindo Monteiro um invulgar respeito intelectual que o levou, durante muitos anos, a tolerar as críticas e a aceitar com frequência as sugestões do seu brilhante mas incómodo colaborador. Segundo confidenciou a Teixeira de Sampaio, quando o nomeou ministro dos Negócios Estrangeiros, Armindo Monteiro «era difícil de génio» e «vaidoso», mas mesmo assim «o melhor de todos».”* (PEREIRA, 2012:48).

¹⁹⁷ Segundo NOGUEIRA (1977:303-306), embora Teixeira de Sampaio fosse adepto da aliança britânica, ele não defendia uma posição posição subalterna da mesma. Para si, o importante era tornar firmemente autónoma e independente a política externa portuguesa.

Teixeira de Sampaio.” (NOGUEIRA, 1977:304). É, pois, com ele que Salazar se aconselha para fixar as grandes linhas de política externa do país. O ditador apreciava a sua experiência diplomática e a sua cultura, mas a confiança que nele depositava advinha, acima de tudo, de uma partilha de visões — ambos eram cépticos e desconfiados face à SDN, e revelavam-se acérrimos defensores da aliança com o Reino Unido.

É na dinâmica deste pequeníssimo grupo, e como parte integrante dele, que Pedro Teotónio Pereira se insere. Licenciado em Matemáticas pela Universidade de Lisboa, Teotónio Pereira era oriundo de uma família da alta burguesia ligada, entre outras, à actividade seguradora¹⁹⁸. De passado integralista¹⁹⁹, ele entrou para a carreira política pela mão de Salazar²⁰⁰, com quem estabeleceu uma relação muito próxima. Os dois travaram conhecimento no dia em que Salazar tomou posse como Ministro das Finanças. O convívio entre os dois foi progressivamente aumentando, quer pelos longos passeios que faziam juntos, quer pelo tempo que passavam no barco de Teotónio Pereira. *“Desta forma, foram-se criando e intensificando os laços de proximidade pessoal entre os dois homens, uma proximidade que nenhuma outra figura de destaque do salazarismo — com excepção daqueles que conheciam intimamente Salazar dos tempos de Coimbra — alguma vez pôde desfrutar.”*

¹⁹⁸ “Não poucas vezes atribui-se à família Theotónio Pereira, ou a um dos seus membros – bisavô de Pedro Theotónio Pereira — a participação no processo de fundação da Companhia de Seguros Fidelidade, assim como a participação na direcção da “Associação Comercial e do Banco Lusitano”. O único estudo disponível sobre a história da Companhia de Seguros Fidelidade, não revela qualquer participação no acto fundador, tendo sido preciso esperar pelos anos de 1867 e 1868 para ver o primeiro Theotónio Pereira guindado à qualidade de director.” (MARTINS, 2004:40).

¹⁹⁹ O Integralismo Lusitano consistia numa doutrina política que defendia o retorno a um sistema político monárquico tradicional e nacionalista, antiparlamentar, logo antirrepublicano, no qual o monarca assumiria o papel de chefe de Estado, concentrando na sua pessoa as funções governativa, coordenadora, fiscalizadora e supletória das autarquias locais, bem como a executiva. Com o tempo, o enunciado da doutrina integralista evoluiu através dos trabalhos dos seus defensores, entre os quais se destacam António Sardinha. (Vd. INFOPÉDIA). THEOTÓNIO PEREIRA (1973b:34) explica a doutrina: *“O movimento integralista surgira como uma cruzada de salvação pública contra os desmandos dos partidos políticos e, sem se limitar ao papel de os combater em todos os terrenos, apresentava pela primeira vez ao País um programa de acção que se apoiava nas fontes mais puras do nacionalismo português, ao mesmo tempo que proclamava, com igual ardor, inadiáveis reformas no domínio económico e social.”*

²⁰⁰ Nas suas *Memórias*, Teotónio PEREIRA reconhece que o interesse pela política surge cedo, nos últimos anos da Universidade. *“O mais importante estímulo nessa direcção provinha dos constantes e crescentes infortúnios de Portugal, abandonado ao jogo da cabra-cega dos partidos políticos.”* (1973b:33).

(MARTINS, 2004:352). A relação política que surge entre os dois, desigual na forma e nos objectivos, evidencia comunhão de ideias e confiança pessoal, mas também o reconhecimento das vantagens políticas que o relacionamento comportava para os dois. Para Salazar, Teotónio Pereira dava-lhe, tecnicamente, *“garantias políticas (...) tanto quanto à forma como o exercício da actividade se deveria estruturar com base na promulgação de nova legislação, como quanto à possibilidade de a partir desse tipo de actuação se poder constituir um esteio minimamente sólido de apoio às pretensões políticas de Oliveira Salazar. (...) Para Pedro Theotónio, Oliveira Salazar foi-se tornando na encarnação de objectivos e ambições das mais diversas mas que tinham em comum o facto de ser necessária uma organização do Estado com um formato idêntico aquele que viria a assumir a partir de 1933.”* (idem:355).

Assim, surgiu naturalmente o convite para subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social, em 1933²⁰¹. Segundo Fernando MARTINS (2004:388), mais do que as qualidades técnicas que eventualmente possuiria para o cargo, a escolha explica-se pelo facto de Teotónio Pereira ser monárquico, *“porque sendo monárquico era ainda um jovem político que professava ideias então tidas em muitos sectores como sendo das mais avançadas. Por esse facto podia continuar a ser um instrumento útil de aliciamento e apaziguamento daqueles rapazes que, na sua grande maioria, eram reconhecidamente ambiciosos e capazes, mas que por uma espécie de fatalidade professavam ideias nacionalistas excessivamente radicais.”* A escolha evidencia, assim, e por um lado, as dificuldades pelas quais passava Salazar e o Estado Novo e, por outro, representa uma vitória daquele, dos monárquicos e da direita radical. Em 1936, deixa as Corporações (onde foi o principal dinamizador da organização corporativa das actividades económicas e sindicais, lançando as bases do sistema de previdência social) e torna-se Ministro do Comércio e Indústria. A passagem explica-se sobretudo pelas divergências de visão quanto ao corporativismo (Salazar era

²⁰¹ *“Nesse sentido, a ascensão de Pedro Theotónio Pereira deveu-se em boa medida ao facto do Nacional Sindicalismo ter emergido na vida política portuguesa em grande força a partir de 1932, não apenas pelas razões normalmente apontadas — se elas fossem válidas em absoluto a ascensão daquele movimento poder-se-ia ter dado tanto mais cedo como mais tarde — mas também pelo impacto dos golpes reviraltistas de 1931 e da queda da Monarquia e de Primo de Rivera em Espanha.”* (MARTINS, 2004:392).

mais moderado do que Teotónio Pereira ambicionava)²⁰², mas também pelo grau de carisma e de apoio político que Teotónio Pereira ia reunindo à sua volta.

É precisamente este carisma e o crescente número de fidelidades pessoais que vão ditar o afastamento de Teotónio Pereira do país, através da sua nomeação²⁰³, em Dezembro de 1937, como “agente especial” do Governo de Portugal junto do regime franquista e representante da Legião Portuguesa em Espanha durante a guerra civil. De facto, se é verdade que o futuro agente especial era uma mais valia para o regime (na medida em que, ao contribuir para a criação e consolidação do Nacional Sindicalismo, havia alargado a base de apoio ao Salazarismo), não é menos verdade que ele era um problema para Salazar. Pela personalidade carismática, fidelidades pessoais, mérito e vontade própria, na altura da sua partida para Espanha, Teotónio Pereira era, ainda que informalmente, a terceira figura do regime, depois de Carmona e de Oliveira Salazar (MARTINS, 2004:499), sendo considerado seu sucessor. César OLIVEIRA (1987:330) considera adicionalmente que, atendendo à importância interna que Teotónio Pereira assumia, a sua escolha como agente especial traduzia um significado político particular, uma *“altíssima prova de consideração, apoio e identificação política global do Governo português com o da Espanha «nacional».”*²⁰⁴ O mesmo, aliás, encontrava-se expresso na carta oficial que Oliveira Salazar enviou ao Generalíssimo: *“Para que o significado político da resolução tomada pelo Governo português fosse inequivocamente patenteado foi decidido que a pessoa escolhida para esta missão fosse um membro do próprio Gabinete, o qual para esse fim deixou a pasta do Comércio e Indústria.”* (apud THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:61). Importará, todavia, ressaltar que os poucos recursos do país motivaram, igualmente, o envio de Pedro Teotónio Pereira, um homem dotado de riqueza pessoal, de talento, energia e inteligência política, e de bons contactos junto de personagens influentes do campo

²⁰² Nas suas *Memórias*, THEOTÓNIO PEREIRA (1973b:223-24) afirma que Salazar somente era difícil e intransigente no campo dos princípios e da integridade do carácter: *“Zangámo-nos algumas vezes. Zangas essas que foram quase sempre causadas por questões de medida do tempo e sentido de oportunidade — e muito pouco por divergências pessoais que, não obstante, são, no vale de lágrimas da nossa vida terrena, a causa dos mais graves conflitos entre os indivíduos e as nações.”*

²⁰³ Vd. DAPE, Vol. V, Doc. 1469, p. 116.

²⁰⁴ Para o mesmo autor, embora tal decisão não se tratasse de um reconhecimento *de iure*, ele *“constituía um momento intermédio de hierarquia superior ao reconhecimento de facto, de carácter efémero, de transição para o reconhecimento de jure.”* (OLIVEIRA, 1987:330).

nacionalista. *“Terá de ser uma pessoa que seja bem recebida em Espanha e se dedique especialmente a contribuir com a parte que cabe a Portugal na preparação do ambiente que vai resultar da vitória de Franco.”* (SALAZAR apud THEOTÓNIO PEREIRA, 1973b:342).

4.3. Pedro Teotónio Pereira, agente especial

A nomeação de Pedro Teotónio Pereira como agente especial surge após o conhecimento de que a Inglaterra havia nomeado, em Novembro, o diplomata Robert Hodgson, anticomunista feroz, como agente especial junto do governo de Franco. Muito embora o governo português tivesse conhecimento dessa intenção desde Setembro, segundo PEREIRA (2012:150) a mesma apanha Salazar desprevenido, que acaba por ir a reboque da velha aliada, *“parecendo desta forma confirmar a ideia prevalecente em Salamanca de que Portugal, neste matéria, estava subordinado às directrizes da diplomacia inglesa.”* (ibidem). A decisão portuguesa, porém, não satisfaz as pretensões nacionalistas espanholas que ansiavam pelo reconhecimento *de iure* por parte de Lisboa. Aliás, este desejo já tinha sido expresso a Vasco da Cunha, Cônsul-Geral de Portugal em Salamanca, que o havia transmitido a Lisboa, afirmando que *“o reconhecimento do Governo do Generalíssimo por parte de Portugal teria outro valor se pudesse ser efectuado antes de a Inglaterra tomar uma atitude (...). A demora desse reconhecimento pode, de resto, prejudicar um pouco a atmosfera que Portugal aqui conseguiu criar a seu favor graças à activa simpatia que logo desde o início manifestou pelo movimento nacional chefiado pelo Generalíssimo Franco.”*²⁰⁵ Salazar defende-se explicando que qualquer adiantamento a Londres levantaria a ideia de que Portugal estaria a alinhar pelas potências do Eixo, o que perigava a defesa portuguesa da Espanha nacionalista que se levava a cabo junto do governo de Sua Majestade: *“Apoiando os «nacionalistas» firme e decididamente, mas adoptando uma posição diversa da Itália e da Alemanha, o Governo português alargaria o seu campo de manobra no sentido de exercer influência sobre a Inglaterra em favor do general Franco e tomar iniciativas diplomáticas que, sendo aparentemente desligadas das do eixo Roma-Berlim, serviriam melhor os interesses externos do Governo de Burgos.”* (OLIVEIRA, 1987:331-32).

²⁰⁵ Vd. DAPE, Vol. IV, Doc. 1094, pp. 433-434.

Nas suas *Memórias*, Teotónio Pereira afirma ter ficado surpreendido com a sua nomeação, mas aceitou-a bem. Por um lado, consistia numa oportunidade que lhe permitiria deixar a vida rotineira que levava em Lisboa, e da qual já estava saturado. Por outro, desde o início, que o conflito espanhol lhe tinha causado excitação, pelo que escutava com minuciosa atenção as emissões radiofónicas: *“ninguém tinha sono nem vontade de desligar os receptores”* (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973b:283). Tratando-se de uma guerra ideológica, ela coadunava-se com o seu carácter, chegando inclusive a sentir que tinha o dever de participar. Assim, por exemplo, quando o Tenente-general Ponte chega a Lisboa em busca de medicamentos, não descansa enquanto não apela a todas as entidades não oficiais de que se lembra no sentido de garantir a remessa solicitada (*idem*:284). Chega, inclusive (antes da nomeação) a enviar uma nota ao Presidente do Conselho — que deveria ser remetida ao Governo Republicano Espanhol — através da qual Portugal se oferecia para ocupar a província de Badajoz e restaurar a ordem que aí estava a ser posta em causa por actos de “banditismo” (CLNSRF, 1987:47). Esta nota era acompanhada de uma outra onde se reconhecia o governo nacionalista espanhol. Teotónio Pereira sustentava a sua tomada de posição em várias razões, a saber: no facto de somente esse governo encarnar a voz legítima de Espanha; no facto de Portugal agir em “legítima defesa”, com medo da perda da sua independência; em questões humanitárias, já que as tropas republicanas praticavam uma desordem “vil e trágica”; em razões de justiça, porquanto somente o governo de Burgos *“tem as características de um verdadeiro governo”* (*idem*:48-49). Traçava, inclusive, uma linha de acção nacional, que deveria ser seguida quanto ao conflito em Espanha, e que incluía: a mobilização política dos portugueses; uma vaga de ataques preventivos destinados a destruir completamente a rede comunista e maçónica (incluindo a Embaixada Espanhola em Lisboa); um aumento da ajuda ao exército nacionalista; o reconhecimento do Governo de Burgos; e, caso necessário, a mobilização encarando a hipótese de operações navais. *“Se a Inglaterra se opusesse a este plano (...) então pedir-lhe como alternativa a garantia formal da aliança para o caso do ataque da Espanha bolchevista.”* (*idem*:54-56). A solução apresentada pelo então Ministro do Comércio tinha uma forte componente ideológica e idealista, pressupondo uma intervenção mais directa no conflito, o que contrariava a posição mais moderada e realista do líder português (MARTINS, 2004:520-524).

A designação de “agente especial” era notoriamente transitória. Ela visava assegurar uma representação portuguesa em Espanha, enquanto o reconhecimento do governo de Franco não se concretizava *de iure* (uma vez que o *de facto* já tinha sido concedido em Outubro de 1936, quando Portugal cortou relações com o Governo de Madrid^{206,207}). “*Eu estava mesmo inclinado a crer que aquele género de estatuto diplomático tinha mais que ver com um período transitório do que com a definição duma política já em boa hora traçada por Portugal e que levaria indubitavelmente ao reconhecimento do Governo de Burgos dentro de pouco tempo.*” (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:24). O agente especial cedo percebeu, todavia, que o reconhecimento *de iure* urgia, até porque “*a missão de agente especial não iria muito longe a não ser que os próprios não conseguissem fazer-se aceitar em curto prazo como embaixadores de verdade.*” (*ibidem*). Assim, insistiu em Fevereiro de 1938, na necessidade de adiantar o reconhecimento do governo de Burgos, “*para não virmos depois na sua [Inglaterra], esteira?*” (CLNSRF, 1987:98). Justificou esta posição, argumentando que, da viagem que havia realizado a Burgos, tinha concluído que “*exército e povo nos teem no coração antes de todos os mais. E valeria a pena ganhar uma boa posição — a melhor — para a paz.*” (*ibidem*).

A questão do reconhecimento havia já sido, por diversas vezes, debatida entre Teotónio Pereira e Oliveira Salazar, sem que todavia fosse possível perceber o que este último pensava fazer²⁰⁸ (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:86). O reconhecimento é, por fim, anunciado por Salazar na Assembleia Nacional a 28 de Abril.²⁰⁹ O Chefe de Governo começa por relembrar a tradicional política de não intervenção nas desordens europeias e a manutenção da amizade peninsular. Salienta depois que, apesar de terem ocorrido mudanças de fundo em Espanha, Portugal continua a oferecer-lhe a

²⁰⁶ Vd. DAPE, Vol. III, Doc. 521, p. 505 e Doc. 526, pp. 508-512.

²⁰⁷ Para César OLIVEIRA (1987:327-330), o reconhecimento *de facto* do Governo Nacionalista dá-se não aquando do corte de relações diplomáticas, mas sim em Maio de 1937, aquando da assinatura, entre Portugal e o Governo do Estado Espanhol, de um Acordo Provisório para regular as suas relações comerciais.

²⁰⁸ Oliveira Salazar era apologista do reconhecimento, “*mas será um acto derivado da nossa posição na Península e não resultado do acordo com aqueles países, o que pareceria deslocar-nos do rumo tradicional da nossa política*” (SALAZAR *apud* DAPE, 1964:556-557).

²⁰⁹ Vd. DAPE, Vol. V, Docs.1608 e 1609, pp. 275-280.

mesma amizade fraterna. *“Nós sabemos que esta posição é perfeitamente compreendida e aceite pelas pessoas responsáveis no Governo e direcção mental da Espanha nacionalista, e temos atribuído alguns desvios aos fumos inebriantes da vitória, à exaltação provocada por duríssimos sacrifícios e à necessidade de apelos aos mais altos heroísmos.”*²¹⁰ Em seguida, explica à Assembleia que o outrora Governo Republicano de Madrid havia perdido a legitimidade que possuía, em virtude da guerra e das vicissitudes desta, e que a Junta de Burgos não permanecia um *“mando arbitrário de generais rebeldes”*, mas sim um *“governo”* que instalava a ordem social e que administra os interesses gerais. Na sua opinião, desta dualidade espanhola, somente uma conclusão se tirava: *“Tendo meditado longamente sobre este problema, pareceu-me que seríamos réus de covardia não encarando de frente as situações criadas e não tirando delas as conclusões que se impõem — reconhecendo de direito o Governo do generalíssimo Franco como Governo de Espanha. E o que anuncio agora realizá-lo-emos em breve.”*²¹¹

A decisão portuguesa contrariou a linha nacional seguida até ao momento, na medida em que se antecipou à política inglesa. Todavia, a incerteza do futuro, baseada numa forte probabilidade da eclosão de uma guerra europeia, motivaram a adopção de uma forma de acção alternativa. Citando palavras que o ditador português dirigiu ao embaixador britânico em Lisboa, Waldorf Selby, *“é de interesse nosso e da própria Inglaterra que a posição política de Portugal perante a Espanha nacionalista seja forte e que a Alemanha e a Itália não apareçam como seus únicos grandes amigos. (...) na hipótese de haver um novo conflito generalizado, contra o qual todos os governos se estão precavendo, a situação em Espanha é mais perigosa do que em 1914, pois atitudes passadas, inglesa e sobretudo francesa, não predisporão o povo espanhol a seu favor. Influências resultantes da posição ali alcançada pela Alemanha far-se-ão sentir, e um dos meios de ataque à Inglaterra que poderão ser empregados, quando cada um tiver que jogar os seus trunfos, será impelir a Espanha contra nós”* (apud NOGUEIRA, 1983:156-157).

²¹⁰ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1609, p. 279.

²¹¹ Vd. *idem*: 280.

A reacção espanhola ao anúncio português foi, nas palavras de Teotónio Pereira, “ *muito grande*” (CLNSRF, 1987:101). Desde logo, porque havia em Espanha uma convicção profunda que a Inglaterra, velha aliada de Lisboa, não permitiria esse reconhecimento²¹², o que tornava a decisão portuguesa num sucesso completo. O reconhecimento acabou por ocorrer no dia 12 de Maio. Em carta datada do dia seguinte, Teotónio Pereira informa o Presidente do Conselho da precipitação com que a notícia lhe foi transmitida e que quase fazia com que o General Franco soubesse da notícia pelas rádios e jornais. “*Quando chegou o telegrama cifrado, prevendo já por palpite o que seria, supliquei que se esperasse o dia seguinte. Foi dito que era impossível. Graças ao Céu, cheguei às 10 da noite a Burgos e pude fazer a comunicação. (...) Faço este desabafo perante V. Excia, porque sinto que atrás não houve senão pouco cuidado dos serviços. Embora diplomata improvisado, tomo a sério o meu papel e faço por cumprir o melhor que posso.*” (CLNSRF, 1987:113). Dá, depois, conta das repercussões que o reconhecimento luso teve. Sobre ele a imprensa espanhola deu grande destaque, tendo publicado umas declarações que o representante luso havia escrito. Mais informa que o reconhecimento tinha, igualmente, dado origem a uns rumores sobre a sua substituição, “*por una alta personalidad de la diplomacia lusitana*” (idem:115), do cargo. Os rumores revelaram-se infundados, tendo Pedro Teotónio Pereira sido convidado para Embaixador a 20 de Maio, e entregue as suas credenciais a 24 do mês seguinte²¹³.

O reconhecimento português visava, sobretudo, minorar a influência que alemães e italianos tinham em Burgos, junto do governo nacionalista. Assim que chega a Salamanca, Teotónio Pereira dá conta da mesma, afirmando nas suas *Memórias* (1973a:24): “*As atenções iam todas para os representantes diplomáticos alemães e italianos e a atmosfera de quase hostilidade que ficava para os outros tornava-se deveras aborrecida.*” A influência alemã no país era, particularmente, muito forte. Revestia cariz militar (que resultava do auxílio que Berlim lhe prestava, mas também

²¹² A propósito do reconhecimento português, na sua carta datada de 30 de Abril de 1938, Teotónio Pereira transcreve, sucintamente, a conversa que havia tido com o agente inglês acerca do discurso de Salazar sobre o futuro, e próximo, reconhecimento *de iure* do governo nacionalista: “*E em Londres, já se sabe disto? Eu respondi: - mas seguramente. Trata-se de um discurso pronunciado na Câmara pelo nosso Presidente do Conselho.*” (CLNSRF, 1987:103).

²¹³ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1669, p. 329.

da presença de cerca de 15.000 homens), económico (Espanha celebrou com a Alemanha inúmeros acordos comerciais que garantiam aos investidores alemães uma posição privilegiada), e político (que advinha da proximidade de regimes, do reconhecimento *de iure* do regime de Franco em Novembro de 1936, e do apoio permanente às posições de Franco no Comité de Londres). O representante português decide, assim, empreender uma “luta” para disputar essa influência, procurando, por um lado, fazer prevalecer a influência portuguesa e, por outro, fazer prevalecer outras influências, mormente a inglesa. Nestes termos, ele empenhou-se, por exemplo, em rever artigos sobre a política externa portuguesa que eram publicados em jornais espanhóis, chegando inclusive a reescrevê-los. Foi o que ocorreu com um artigo publicado no jornal *Vértice*²¹⁴. Nele, ressalva o impacto que o reconhecimento teve nos dois países e a solidariedade demonstrada por Portugal à causa nacionalista desde a primeira hora. *“Mas é preciso dizer que se este facto representou um acontecimento de considerável importância acolhido com a mais viva alegria nos dois países, ele não foi afinal mais do que uma simples formalidade que serviu de termo lógico à cadeia de sucessos que a Espanha saberá recordar como penhor da mais bela solidariedade recebida na sua hora de dor e de incerteza.”* (CLNSRF, 1987:123). Aproveita para ressaltar que Portugal não hesitou em defender Espanha, mesmo para tal optando por uma política contrária à inglesa, sua velha aliada, sem que essa tomada de posição tenha, contudo, melindrado os laços entre os dois países. *“É manifesto que os laços de estima mútua existentes entre Portugal e a Inglaterra, só saíram mais robustecidos desta prova.”* (*ibidem*).

A enorme influência alemã e italiana em Espanha não era apenas preocupação de Teotónio Pereira. Ele colhia, aliás, aliados nessa questão dentro do próprio governo nacionalista. O General Jordana²¹⁵ chega mesmo a confessar que a *“política portuguesa é olhada com desconfiança e evita-se quanto possível que ela venha a influenciar o novo estado espanhol. (...) E tenho pena que tão pouco se possa fazer contra a poderosa propaganda de alemães e italianos.”* (*idem*: 136). Nas suas

²¹⁴ Vd. CLNSRF, 1987:121-131. O artigo era anónimo, o que levou os leitores a deduzirem que havia sido escrito por um autor espanhol (Vd. MENEZES, 2010:239).

²¹⁵ O General Jordana foi Presidente da Junta Técnica e foi Ministro dos Assuntos Exteriores no primeiro governo de Franco (Vd. PEREIRA, 2012:160).

Memórias, o Embaixador português dá, igualmente, conta dos receios de Jordana, que estava “*muito preocupado com o à-vontade com que a Alemanha fazia preparativos para a guerra e se metia a dar ordens em casa alheia.*” (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:103). Teotónio Pereira percebe que se tem de demarcar das posições assumidas pelas futuras potências do Eixo. Assim, por exemplo, em Abril, logo após o discurso do reconhecimento, informa Oliveira Salazar de que não assistirá à festa nacional alemã “*onde me consta que não vai o embaixador italiano*” (CLNSRF, 1987:104). Porém, a prevalência da influência portuguesa passa, algumas vezes, por acompanhar as iniciativas da Alemanha e Itália. Em carta datada de Fevereiro de 1939²¹⁶, relata o episódio em que o embaixador alemão e o italiano decidiram doar, cada um, 20.000 pesetas para ajuda humanitária à população. Informado dessa intenção, o embaixador português sente-se obrigado a acompanhar o gesto²¹⁷, a bem da Nação. “*Por mim, confesso a V. Ex.cia que ficaria pessimamente colocado se me recusasse ou propusesse verba menor. Voltei a pensar no assunto já depois de dado o dinheiro e entendi que seria um desastre se não tenho acompanhado os dois colegas. A situação da cidade é aflitiva e o gesto caiu muito bem. Creio que o país marcou devidamente o seu lugar e que até os espanhóis gostaram que Portugal não ficasse atrás dos grandes «amigos» da Espanha.*” (idem:145).

O papel do Embaixador de Portugal em Espanha, no que à influência exercida pelos países do Eixo diz respeito, era, todavia, particularmente difícil, pois os generais que visitavam esses países regressavam em “*estado de exaltação*” (CLNSRF, 1987:172). A pressão que alemães e italianos exerciam em Espanha ia crescendo com o aproximar do final da guerra, o que deixava Teotónio Pereira apreensivo, embora este tivesse a impressão que “*os espanhóis resistem à tentação (...). Somos a única amarra que lhes resta e só haverá vantagem em que lhe sintam alguma consistência*” (idem:175). A apreensão do representante português justificava-se por uma aparente incapacidade da política de Franco em ultrapassar a situação: “*Acho-o enamorado do Poder e do poder pessoal. De todos os que governam a Espanha é ele que me diz coisas mais estranhas e que fala a linguagem mais próxima do «eixo». (...) Repito: acho-o um*

²¹⁶ Vd. CLNSRF, 1987:144-146.

²¹⁷ Embora confesse que a quantia “*é bem pesada para o orçamento de um embaixador que não faz economias à custa da representação do seu país.*” (idem:145).

homem estranho e muito deslumbrado pelas ideias do eixo.” (idem:195). Em ofício datado de 31 de Agosto de 1938, o representante português faz, porém, uma distinção entre a influência italiana e a alemã. Quanto à primeira, não via nisso grande perigo, já que o feitio altivo e desdenhoso dos italianos humilhava o amor-próprio espanhol²¹⁸. Já a influência alemã era muito mais perigosa, uma vez que chocava menos com a sensibilidade espanhola. *“Irei mesmo até ao ponto de dizer que a influência alemã cresce na razão inversa do afecto que o povo espanhol possa dedicar a Portugal.”* (DAPE, 1967:427). O representante português defende, pois, a necessidade de *“mostrar à Espanha o que somos e o que valem, já que se chocam influências tão perigosas e que, por outro lado, encontro este país tão preparado para continuar a ignorar-nos, quanto mais não seja por força do hábito.”* (idem:428). Lisboa, porém, não emite nenhuma resposta sobre esta questão.

Nos finais de Setembro de 1939, com o aproximar da eclosão da segunda guerra mundial, Pedro Teotónio Pereira, em jeito de desabafo, escreve a Salazar afirmando que *“são os alemães quem manda. Com a guerra na Europa, a questão espanhola deslocou-se para um plano que já está muito acima das nossas forças”* (CLNSRF, 1987:199). Para o representante português, o que aproximava Espanha da Alemanha não era amor, mas sim, por um lado, um marcado ressentimento face às potências democráticas²¹⁹ e, por outro, o *“medo, a convicção do poder temeroso daquela última.”* (idem:205). Também para o agente especial britânico em Espanha, Sir Robert Hodgson, a excessiva influência que italianos, mas sobretudo alemães, gozavam no país era culpa da política seguida por Londres durante o conflito *“Eden foi o culpado principal (...). Ele queria que os vermelhos ganhassem e fez tudo para o conseguir. Não ouvimos Portugal nas primeiras horas e d’aí o nosso erro. (...) Nunca a Inglaterra teve um insucesso desta natureza nem destas proporções. Os alemães e os*

²¹⁸ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1741, pp. 425-428.

²¹⁹ *“Os antigos ressentimentos existentes contra a Inglaterra e a França forneciam à lista de agravos sofridos pela Espanha todo o peso das grandes paixões de um povo. Para fomentar esses ressentimentos, em especial contra o primeiro daqueles países, não faltavam os argumentos. Recordavam-se constantemente os actos de amizade para com os nacionalistas bascos praticados pelos Governos de Londres e de Paris nos primeiros tempos de guerra civil e, como se isso não bastasse, deitava-se abaixo uma prateleira da história: todos os espanhóis vibravam de indignação ante o recapitular das infundáveis ofensas e exortações praticadas pela Inglaterra através dos séculos”* (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:203).

italianos estão aqui por nossa culpa e no fundo os espanhóis detestam uns a outros porque hão-de ser sempre os mesmos.” (HODGSON apud idem: 148-149).

A excessiva influência e pressão exercida por Hitler e Mussolini em Espanha comportava uma preocupação adicional para Portugal, caso emergisse um novo conflito bélico europeu. De facto, apesar de Portugal e da Espanha nacionalista serem nações anticomunistas e antidemocráticas, na eclosão de uma nova guerra europeia elas encontrar-se-iam em campos opostos, já que Lisboa se encontrava ligada a Londres pela velha aliança, e Burgos estava demasiado próxima da Alemanha e da Itália. Para a Espanha Nacionalista, o fantasma de uma nova guerra na Europa comportava um duplo perigo, já que ou era envolvida na guerra contra a sua vontade, ou seria objecto de uma negociação entre as grandes potências que lhe subtraísse, no último instante, a vitória. Ademais, temia a possibilidade de um desembarque inglês em Portugal, atenta a aliança luso-inglesa, ou um ataque às costas espanholas (PEREIRA, 2012:167-68). De modo a ultrapassar estas dificuldades, o Governo Nacionalista Espanhol propõe a Lisboa a celebração de um acordo de não-agressão. A questão é abordada pela primeira vez a 16 de Setembro de 1938, quando Salazar recebe no Caramulo Nicolás Franco, Embaixador de Espanha em Lisboa²²⁰. Preocupado com a tensão internacional, este afirmou que o Governo de Burgos, em caso de guerra na Europa, não tinha qualquer tipo de compromisso com a Alemanha e a Itália que não fosse a estrita neutralidade. Tal situação jurídica possibilitava-lhe a celebração de um compromisso de neutralidade e de segurança absoluta das fronteiras com Portugal. Sabe-se que o desejo espanhol preenchia os interesses de Lisboa, já que o próprio Presidente do Conselho afirmou isso mesmo ao Embaixador de Portugal em Londres, Armindo Monteiro, a quem pediu para averiguar se o eventual acordo também corresponderia aos interesses da Inglaterra²²¹. A tradicional aliança inglesa impossibilitava, pois, a tomada de uma decisão imediata²²².

²²⁰ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1754, pp. 444-447.

²²¹ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1759, pp. 453-454.

²²² “Enviei relato da minha conversa ao nosso Embaixador em Londres com as indicações de dar conhecimento ao Governo de Londres (...). A sua reacção permitir-nos-á orientar-nos mais facilmente sobre o melhor caminho a seguir.” (DAPE, Vol. V, Doc.1760, p. 454).

O pacto de não-agressão era tão desejado pela Espanha Nacionalista que o general Jordana expressou a Pedro Teotónio Pereira que o Governo de Burgos não hesitaria em assinar tal documento imediatamente²²³. A 20 de Setembro, o Embaixador de Portugal em Espanha envia ao MNE um telegrama onde apoia a celebração de um pacto de não-agressão, que *“obtivesse ao mesmo tempo para a Espanha o reconhecimento da beligerância por parte da Inglaterra”* (DAPE, 1967:452), atendendo ao facto de a Alemanha não confiar nem apoiar Franco²²⁴. O desejo espanhol em celebrar tal acordo era tão insistente — *“Fiquei certo de que desejam ardentemente o pacto e que receiam bastante que o azar dos acontecimentos nos possa pôr contra eles.”* (idem:455) — que o mesmo se tornou o centro da política diplomática portuguesa em finais de Setembro de 1938. A 24 desse mês, após conversa com o general Jordana e segunda insistência deste sobre a temática²²⁵, Teotónio Pereira comunica ao MNE a sua impressão sobre a insistência espanhola sobre a questão: *“Não tive a impressão de que a ideia do acordo (...) fosse uma mera sondagem (...). Fiquei antes com a ideia de que a Espanha deseja a sério uma garantia do nosso lado que lhe permita talvez servir de argumento para a defesa da sua neutralidade.”* (idem:462). Londres responde à consulta portuguesa afirmando, a 28 de Setembro²²⁶, ver com bons olhos o desejo espanhol de neutralidade, principalmente porque *“Franco tem o seu país ocupado por aviação alemã e italiana, cheio de oficiais alemães e italianos, e deseja ser neutro; decididamente não é má política.”* (idem:463). Um primeiro esboço do tratado é, consequentemente, entregue por Nicolás Franco a Teixeira de Sampayo nesse mesmo dia²²⁷. As negociações, porém, não avançam dado que, um dia depois, têm lugar os Acordos de Munique. Estes, ao apaziguarem os receios de uma nova guerra europeia, não tornaram tão premente a discussão do pacto.

²²³ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1756, pp. 448-452.

²²⁴ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1768, pp. 462-463.

²²⁵ Pedro Teotónio Pereira dá conta da insistência de Jordana quer a 22 de Setembro de 1938 (Vd. DAPE, Vol. V, Doc. 1761, pp.455-456), quer a 24 do mesmo mês (Vd. DAPE, Vol. V, Doc. 1767, pp. 461-462).

²²⁶ Vd. DAPE, Vol. V, Doc.1776, p.471.

²²⁷ Vd. DAPE, Vol. V, Doc. 1773, p. 469.

A discussão sobre o acordo apenas é retomada em Janeiro de 1939, quando acontecimentos na cena internacional (ex.: Noite de Cristal, em Novembro de 1938) fazem antever que nada verdadeiramente mudou com Munique. Espanha mantinha o desejo de, em termos de política externa, manter a neutralidade, pelo que voltou a insistir com Portugal, *“confessando terem necessidade dele como arma para se defenderem sobretudo dos seus amigos.”* (idem:568).²²⁸ Nesse sentido, o Governo Espanhol afirma a Teotónio Pereira que *“o Generalíssimo mantém plena liberdade de movimentos e que nem a Alemanha nem a Itália guardarão quaisquer posições na Península ou nas ilhas.”* (idem:590). O desconhecimento do que Salazar pretendia fazer *in casu*²²⁹ impediu-o, todavia, de responder às pretensões espanholas. Segundo Franco NOGUEIRA (1983:189-191), o líder português não se queria comprometer com Franco antes deste compor as suas relações com as potências democráticas, de modo a evitar que o gesto fosse interpretado como um alinhamento de Lisboa no campo oposto ao de Londres e de Paris. Para PEREIRA (2012:177) *“Outra possível explicação, dada a proverbial cautela e apurado sentido de oportunidade de Salazar, é ter preferido esperar até a situação militar em Espanha estar mais definida.”* Independentemente da causa, a verdade é que os rumores do mesmo suscitavam curiosidade internacional²³⁰.

Em Fevereiro de 1939 Salazar decide negociar com os ingleses para precisar os termos da aliança, e retomar as negociações com Espanha sobre o pacto. Assim, a 09 desse mês, Teixeira Sampayo entrega a Nicolás Franco um projecto do acordo²³¹. Inicia-se, a partir dessa data, uma discussão em redor da redacção do mesmo, em particular do seu art. 4º²³² que visava respeitar as obrigações decorrentes da aliança

²²⁸ A mesma ideia, aliás, já havia sido transmitida por Pedro Teotónio Pereira: *“D. Nicolau Franco (...) [d]isse-me que o pacto era necessário à Espanha até para marcar uma posição junto de «outros amigos» que às vezes levam longe as suas pressões.”* (CLNSRF, 1987:133).

²²⁹ Vd. PEREIRA, 2012:177.

²³⁰ Vd. CLNSRF, 1987:143.

²³¹ Vd. DAPE, Vol. V, Doc. 1908, pp. 608-610.

²³² *“Os compromissos estipulados nos artigos anteriores não alteram os direitos e obrigações derivados para cada parte contratante de tratados ou acordos por ela concluídos à data da assinatura deste Tratado.”* (idem:610).

inglesa. Após um mês de discussão as partes chegam a acordo e o Tratado de Amizade e Não-Agressão é assinado em 17 de Março de 1939²³³, ressaltando-se, no seu preâmbulo, a compatibilização com a aliança luso-britânica: *“nenhuma das obrigações até agora assumidas por cada uma das partes em relação a terceiras potências se opõem ao desenvolvimento e estreitamento das relações recíprocas nem estão em contradição com os insultos e cláusulas deste Tratado”* (DAPE, 1967:674). Para a Inglaterra, o tratado significava um apoio na garantia do respeito do território e das fronteiras portuguesas pelo governo de Franco. Para Portugal, um passo importante no caminho da construção da neutralidade peninsular no caso de uma futura guerra europeia. Jordana, que tantas vezes havia insistido na celebração do acordo, exprime a sua satisfação pelo mesmo, *“que dominará as recíprocas relações dos dois países na base da inteira confiança e estreita amizade. (...) A assinatura (...) produziu neste país a mais íntima satisfação e veio comprovar os magníficos frutos imediatos de uma leal e aberta colaboração que são presságios de outros igualmente proveitosos para ambas as nações na nova era que iniciamos, oferecendo alto exemplo de paz bem cimentada e de relações de boa vizinhança confiadas e fecundas.”* (idem:678-680). Em termos internacionais, porém, o acordo não teve grande impacto, muito embora tenha sido o primeiro do género que o governo de Franco assinou. Ocorre todavia que, à data, as atenções estavam concentradas na desintegração da Checoslováquia e na ocupação da Boémia e da Morávia pela Alemanha.

Poucos dias após a assinatura do pacto, a guerra civil terminou, com a rendição da guarnição republicana em Madrid, e a entrada de Franco na cidade. Uns dias depois, a 06 de Abril de 1939, Lisboa tomou conhecimento da adesão de Espanha ao Pacto Anti-Komintern. A adesão havia sido, não obstante, decidida em Fevereiro, aquando das negociações com Portugal. Apesar de Salazar ter tentando desvalorizar o facto, a verdade é que dele parece sobressair certo “falhanço” na missão de Pedro Teotónio Pereira em Espanha. Não que se lhe pudesse imputar a culpa. *“A sua figura imponente, o seu entusiasmo pela causa nacionalista e o destemor que exibia nas visitas à frente rapidamente lhe granjearam prestígio, simpatias e fácil acesso a todos*

²³³ Três dias depois, em correspondência privada, Teotónio Pereira parabeneza Salazar pela assinatura do tratado, a seus olhos não só um êxito da política internacional, como um instrumento útil quer para Portugal, quer para Espanha (Vd. CLNSRF, 1987:158).

os sectores do regime de Franco.” (PEREIRA, 2012:152). Aliás, o governo de Burgos apreciou tanto o seu trabalho que o condecorou com a Grão Cruz de Yugo e Flechas. *“No meio desta babel de estrangeiros que se divertem exclusivamente com a nossa tragédia, há um que está sempre al quite para nos defender.”* (JORDANA *apud* THEOTÓNIO, 1973a:159). Com a atribuição da mais elevada condecoração do país, a Espanha de Franco reconhecia, desta feita, a espanofilia do Embaixador de Portugal em Espanha, Pedro Teotónio Pereira, e todo o trabalho e espírito de missão realizado por este em defesa dos interesses nacionalistas.

CONCLUSÕES

A presente investigação pretendeu responder à seguinte questão: conseguiu Pedro Teotónio Pereira, enquanto parte integrante de uma burocracia, influenciar a liderança portuguesa na tomada de decisões de política externa quanto à Guerra Civil de Espanha?

Nos termos do modelo de política burocrática analisado, que reflecte um mundo político marcado pela intriga palaciana (*palace politics*), os decisores dependem, *inter alia*, do seu pessoal burocrático para tomarem uma decisão. Neste paradigma, os eventos de política externa são entendidos como resultados políticos, fruto de um jogo de negociação e compromisso entre os diferentes intervenientes do estado. Neste jogo, um interveniente só consegue afectar um resultado burocrático se souber quais são e como funcionam os canais de acção estando, ademais, dependente da sua posição, da sua própria personalidade e da sua capacidade de manipulação (mormente se pretender atingir lugares cimeiros no grupo e no governo) (HUDSON, 2007). Vejamos se, *in casu*, Pedro Teotónio Pereira possuía estes instrumentos e características político-pessoais.

Não restam dúvidas que Pedro Teotónio Pereira sabia bem quais eram os canais de acção, portugueses e espanhóis. Ele mantinha contacto regular com o líder do regime autoritário português, mas também com o Ministro dos Assuntos Externos espanhol, o General Jordana. Era, ademais, o único, para além do embaixador alemão e italiano, que mantinha contactos regulares com Franco e como cunhado deste, Serrano Suñer, “*porventura a mais influente personalidade na política interna de Espanha*” (DAPE, 1967:221). O representante português procurava, ainda, manter contactos com os representantes britânico, alemão e italiano em Espanha, sendo que a relação interpessoal com Sir Robert Hodgson era mais próxima. Num país em guerra, ser capaz de manter todos estes contactos pessoais pressupõe deslocações regulares a distintos locais, situação que não causava, porém, qualquer tipo de incómodo ao diplomata português. Em suma, Teotónio Pereira sabia quem ver, onde ir e, como faremos *infra*, como fazer as coisas acontecerem.

Não restam, igualmente, dúvidas de que Teotónio Pereira estava na posição certa para influenciar o líder. Fazia parte de uma elite, com acesso a elevados níveis de educação, e a altos cargos governamentais, incluindo a carreira diplomática. Por outro lado, estabeleceu uma relação muito próxima com Oliveira Salazar, o que lhe possibilitou aceder ao séquito privado, pequeno e exclusivo deste: *“Desta forma, foram-se criando e intensificando (...) entre os dois homens, uma proximidade que nenhuma outra figura de destaque do salazarismo — com excepção daqueles que conheciam intimamente Salazar dos tempos de Coimbra — alguma vez pôde desfrutar.”* (MARTINS, 2004:352). A sua posição, aliada ao seu percurso político, granjearam-lhe internamente prestígio, carisma e apoio político de tal forma que chegou a ser considerado como alternativa/sucessor de Salazar. A esta posição político-social soma-se uma posição geoestratégica, ou seja, Teotónio Pereira foi nomeado como agente especial para aquele que foi o primeiro grande desafio internacional do Salazarismo, a Guerra Civil de Espanha. Esta situação garantiu-lhe uma visão privilegiada dos acontecimentos, uma vez que tinha acesso aos mesmos praticamente em primeira-mão, além de que lhe assegurava, igualmente, acesso às mais altas personalidades do governo nacionalista espanhol.

Pedro Teotónio Pereira não era um diplomata de carreira. Ele era um homem político a quem foi concedida a possibilidade de ser diplomata. Esta circunstância, todavia, não o condicionou na sua missão em Espanha. Discorre das suas *Memórias* e da correspondência que trocou com Salazar um grande sentido de missão. Ele percebeu bem qual era o seu papel no conflito: preparar o ambiente pós-vitória de Franco e da sua facção, onde imperasse uma neutralidade ibérica e fosse reconhecida a dualidade da soberania peninsular (*ergo*, onde existisse uma renúncia às pretensões anexas), ao mesmo tempo que deveria preparar uma maior aproximação de Espanha a Inglaterra, visando diminuir a excessiva influência dos países do Eixo em Burgos. Coadunava-se com este espírito de missão a sua personalidade enérgica (o representante português não se inibia de se deslocar um pouco por toda a Espanha, fosse para assistir a paradas militar, visitar as linhas de combate e os voluntários portugueses, reportar a situação política a Lisboa ou reunir-se com personalidades políticas nacionalistas, como Franco, Jordana ou Suñer) e o seu talento para criar e

manter boas relações interpessoais com os seus pares (fossem portugueses, espanhóis, alemães ou italianos, entre outros).

Por último, capacidade de manipulação. De difícil definição e análise, a capacidade de manipulação é, em princípio, exercida com recurso ao enquadramento, às regras do grupo, aos prazos e às agendas (HUDSON, 2007). Ora, *in casu*, não nos parece que o representante português tenha recorrido às regras do grupo, aos prazos, ou às agendas para tentar influenciar as lideranças. Aliás, Teotónio Pereira sempre respeitou as regras, os pedidos de prazos e as agendas fixadas pelas Necessidades. Nem nunca tentou defender uma agenda própria. Como guerra ideológica que era, a guerra civil espanhola cedo apoquentou o diplomata português que, ainda antes da sua nomeação como agente especial, prestou auxílio aos nacionalistas. Porém, para o efeito, recorreu sempre a entidades não oficiais. A questão do enquadramento, ao invés, já é mais sensível. Ele é entendido como uma compreensão da situação e uma definição da sua tarefa de tomada de decisão. Assim entendido, cremos que Teotónio Pereira tentou manipular a liderança, desde logo quando, ainda antes da sua ida para Salamanca, remeteu uma nota ao Presidente do Conselho onde, entre outros, sugeria o reconhecimento do governo nacionalista e um aumento de ajuda a este. Em conclusão, podemos depreender que Pedro Teotónio Pereira tinha capacidade de manipulação (se a mesma era frutuosa ou não é uma questão distinta).

Dado o exposto, parece evidente que Pedro Teotónio compreendia o jogo e as suas regras. Pelo menos, reunia em si todos os instrumentos considerados essenciais para que pudesse afectar o resultado burocrático e, destarte, influenciar na tomada de decisão política. Mas fê-lo?

A actuação político-diplomática de Teotónio Pereira no conflito foi analisada nas seguintes acções: 1) envio de nota pessoal a Salazar, insistindo pelo reconhecimento *de iure* do governo franquista, ainda antes da sua nomeação como agente especial; 2) insistência pelo reconhecimento já depois da sua nomeação; 3) actuação com vista a minorar a influência alemã e italiana *in loco*; 4) celebração do pacto de não-agressão entre os dois países peninsulares. Vejamos se, casuisticamente, o Embaixador Português em Espanha foi capaz de influenciar Salazar, líder ditatorial português, na tomada das suas decisões políticas quanto a estas acções.

Quanto à nota, ainda que não se tenha encontrado resposta à mesma, sabe-se que a posição aí defendida não foi seguida por Oliveira Salazar. O plano de acção nacional traçado por Teotónio Pereira pressupunha uma intervenção mais directa no conflito, opção que contrariava a linha de acção mais moderada, realista e ‘amiga’ da aliança britânica seguida pelo ditador português.

A questão do reconhecimento *de iure* do Governo de Burgos não é, todavia, tão linear. Dos documentos pessoais analisados — Memórias e Correspondência — discorre que Teotónio Pereira insistiu, por diversas vezes, na sua urgência. Ele reconhece que debatia o assunto amiúde com o Presidente do Conselho. Porém, mais reconhece que Salazar guardava para si a sua posição, desconhecendo em que este pensava, e sendo mesmo incapaz de responder às inquietações que, a este propósito, as autoridades espanholas lhe levantavam (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a). Daqui parece, pois, resultar que qualquer pressão ou insistência realizada junto de Salazar não o terá influenciado ou, pelo menos, não terá contribuído para acelerar a sua tomada de decisão.

Igualmente de difícil escrutínio é a sua actuação político-diplomática para diminuir a influência dos países do Eixo em Burgos. Por um lado, a mesma parece coroada de êxito, na medida em que Pedro Teotónio Pereira conseguiu reunir simpatias e estimas espanholas. Embora não tenha sido versado neste estudo (por não ter importância directa para o mesmo), da leitura das suas *Memórias* resultam imensos exemplos desse carinho popular espanhol (por exemplo, inúmeros agradecimentos quando o diplomata português conseguiu que Oliveira Salazar desbloqueasse o envio de trigo para produzir pão e, desta forma, evitar uma fome generalizada no campo nacionalista). Consagração máxima do reconhecimento espanhol pelo trabalho de Teotónio Pereira foi a atribuição da Grã Cruz de Yugo e Flechas, a mais elevada condecoração atribuída durante o regime franquista. Da pesquisa que foi realizada, concluiu-se que mais nenhum representante estrangeiro no país, durante o conflito, usufruiu da mesma condecoração, o que evidencia a honra com que o Embaixador de Portugal foi agraciado. Porém, o apoio que lhe era dado por amizades espanholas não foi suficiente para reagir à tendência, com o aproximar do final do conflito, de crescente impopularidade de Portugal e, inversamente, do

aumento da popularidade alemã. Muito menos para evitar que a Espanha de Franco aderisse, em Abril de 1939, ao Pacto Anti-Komintern. A adesão apanhou Lisboa de surpresa e marcou o trabalho desenvolvido por Portugal, e por Pedro Teotónio Pereira, durante o conflito (em particular nas tentativas de aproximação de Franco a Londres e a Paris). Parece-nos, pois, que esta adesão parece evidenciar algum falhanço na missão de minorar a influência alemã e italiana em Espanha. A este propósito, relembram-se palavras de Pedro Teotónio Pereira, expressas a Salazar em jeito de desabafo: *“são os alemães quem manda. Com a guerra na Europa, a questão espanhola deslocou-se para um plano que já está muito acima das nossas forças”* (CLNSRF, 1987:199).

Importa, por último, analisar a questão do pacto de não-agressão. Nas suas *Memórias*, o diplomata português afirma que, após conversa com o general Jordana, enviou *“a título de sugestão, para as Necessidades, um esboço para um tratado desse género que poderia ser brevemente realizado”* (THEOTÓNIO PEREIRA, 1973a:169). A pesquisa realizada, porém, não conseguiu confirmar esta afirmação. Ademais, não existe nenhuma prova deste esboço, ou sequer o mesmo é mencionado, nos volumes consultados dos DAPE. Aliás, parece consensual, em toda a bibliografia analisada e estudada, que o primeiro contacto sobre a questão e o primeiro esboço do acordo foram apresentados por Espanha, na pessoa de Nicolás Franco, Embaixador de Espanha em Lisboa. É certo que Pedro Teotónio Pereira foi um partidário precoce da celebração de um tratado de não-agressão tendo, para o efeito, desenvolvido, a partir de Agosto/Setembro de 1938, uma intensa actividade política e diplomática, quer em Lisboa, quer em Burgos, com vista a alcançar a sua concretização. Mas é igualmente verdade que, embora Salazar o tenha chamado para debater o assunto, ele não teve qualquer influência no texto final. Embora não tenha sido analisado (por ter sido negociado e discutido após o conflito espanhol, período não abrangido por este trabalho de investigação), a acção de Teotónio Pereira teve mais mérito aquando da negociação do Pacto Adicional, em 1940, quando ele foi capaz de *“ler e transmitir para Lisboa as suas impressões em torno das divisões que marcavam profundamente a sociedade e a política espanholas e, claro está, as intrigas, as contradições, que dividiam e enfraqueciam a clique que, rodeando o generalíssimo, detinha algumas das alavancas mais eficazes da governação.”* (MARTINS, 2004:571-572).

De tudo quanto neste trabalho foi analisado, parece resultar, em suma, que, apesar de Pedro Teotónio Pereira possuir todos os instrumentos e características político-pessoais necessárias para influenciar António de Oliveira Salazar nas suas opções de política externa quanto à Guerra Civil de Espanha, ele não o conseguiu fazer. É certo que terá contribuído para uma maior afirmação da posição portuguesa em Espanha, e é igualmente verdade que participou e contribuiu para a celebração de um pacto que assegurou a neutralidade ibérica na segunda guerra mundial, salvando assim, quer Portugal, quer Espanha, dos horrores resultantes do nazismo. Mas, repete-se, nos termos do modelo de política externa aplicado, e nos termos das acções analisadas, Pedro Teotónio Pereira, na qualidade de representante português junto do regime Franquista, foi incapaz de influenciar o ditador português na tomada de decisões respeitantes ao evento em análise.

Urgirá ressaltar que, a centralização interna de poderes em Salazar (que lhe permitiram consolidar a sua posição autoritária e ditatorial), conferiu um elevado grau de personalização à direcção da política externa durante o Estado Novo (já foi mencionado, mas sublinha-se: durante este período as opções de política externa eram, sobretudo, as opções de Salazar ao nível de política externa), dificultando a capacidade de Pedro Teotónio Pereira em afectar o resultado burocrático e a tomada de posição, muito embora ele tivesse efectivamente acesso directo e privilegiado ao líder. Sem prescindir, da leitura que foi feita de alguns dos volumes que integram a colectânea *Dez Anos de Política Externa* ficou-se com a impressão (embora não se tenha aprofundado a questão) de que, verdadeiramente, o MNE não desenvolveu, pelo menos quanto ao conflito em estudo, uma cultura burocrática de debate de pontos de vista entre funcionários de departamentos especializados.

Concluimos citando MARTINS, para quem o mérito de Pedro Teotónio Pereira, enquanto representante do Estado Português durante o catastrófico conflito espanhol se encontra *“na nitidez do retrato que deixou do ambiente social e político que predominou em Espanha entre 1938 e 1945. Esta sua característica, estes seus méritos, não sendo particularmente originais do ponto de vista da história da diplomacia portuguesa, assumem uma dimensão única.”* (2004:572).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. Livros

ALEXANDRE, Valentim (2006). *O Roubo das Almas. Salazar, a Igreja e os Totalitarismos (1930-1939)*. 1ªEd., Lisboa, Dom. Quixote, ISBN 9722031171.

ALLISON, T. Graham (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. 1ªEd., EUA, Little, Brown and Company, ISBN 0673394123.

BEEVOR, Antony (2006). *Guerra Civil de Espanha*. 1ª Ed., Lisboa, Bertrand Editora, ISBN 9722515276.

DELGADO, Iva (1980). *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*. 1ª Ed., Lisboa, Publicações Europa-América, ISBN 0051000096468.

FERRO, António (2007). *Entrevistas a Salazar*. 1ª Ed., Lisboa, Parceria A. M. Pereira, ISBN 9789728645403.

GOMES, Varela (2006). *Guerra de Espanha. Acheugas ao redor da participação portuguesa – 70 anos depois*. 2ª Ed., s.l., Fim do Século Edições, ISBN 9727542441.

GÓMEZ, Hipólito de la Torre (1998c). *A relação peninsular na antecâmara da Guerra Civil de Espanha (1931-1936)*. 1ªEd., Lisboa, Edições Cosmos, col. Relações Internacionais, ISBN 9727620965.

(1998b). *Do “perigo espanhol” à amizade peninsular: Portugal-Espanha 1919-1930*. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Estampa, col. Histórias de Portugal, ISBN 9723313502.

(1998a). *Na Encruzilhada da Grande Guerra. Portugal-Espanha 1913-1919*. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Estampa, col. Histórias de Portugal, ISBN 9723313510.

GRAHAM, Helen (2002). *The spanish republic at war 1936-1939*. 1ªEd., Reino Unido, Cambridge University Press, ISBN 052145932X.

(2006). *Breve História da Guerra Civil de Espanha*. 1ª Ed., Lisboa, Tinta da China, ISBN 9789728955137.

HOLSTI, K. J. (1977). *International Politics: A Framework for Analysis*. 3ª Ed., New Jersey, Prentice Hall, ISBN 01347337111.

HUDSON, Valerie (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 1ªEd., EUA, Rowman & Littlefield Publishers, ISBN 9780742516892.

JACKSON, Gabriel (1973). *A República Espanhola e a Guerra Civil 1931-1939*. 1ªEd., Mem-Martins, Publicações Europa-América, ISBN 9789721019256.

MACEDO, Jorge Borges de (2006). *Histórica Diplomática Portuguesa. Estudo de geopolítica: Volume I Constantes e Linhas de Força*, 2ª Ed. revista e ilustrada, Mafra, Tribuna da História, ISBN 9789728799489.

MILZA, Pierre (1995). *As relações internacionais de 1918 a 1939*. 1ªEd., Lisboa, Edições 70, ISBN 9724409759.

NOGUEIRA, Franco (1977). *Salazar, Vol. II: Os Tempos Áureos (1928-1936)*. 2ª Ed., Coimbra, Livraria Civilização Editora, pp. 1-380.

OLIVEIRA, César de (1995). *Cem anos nas relações luso-espanholas: política e economia*. 1ª Ed., Lisboa, Edições Cosmos, col. Cosmos História, ISBN 9728081529.

(1987). *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*. 1ª Ed., Lisboa, Edições O Jornal, Tese de Doutoramento.

(1986). *Guerra Civil de Espanha*. 1ª Ed., Lisboa, Biblioteca Nacional, ISBN 9789725650547.

(1985). *Portugal e a II República Espanhola: 1931-1936*. 1ª Ed., Lisboa, Perspectivas e Realidades.

PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros (1967). *Dez Anos de Política Externa (1936-1947). A Nação Portuguesa e a Segunda Guerra Mundial*. 1ª Ed., Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, vol. V.

(1966). *Dez Anos de Política Externa (1936-1947). A Nação Portuguesa e a Segunda Guerra Mundial*. 1ª Ed., Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, vol. IV.

(1964). *Dez Anos de Política Externa (1936-1947). A Nação Portuguesa e a Segunda Guerra Mundial*. 1ª Ed., Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, vol. III.

PORTUGAL, Presidência do Conselho de Ministros. CLNSRF (1987). *Correspondência de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar. Vol. I (1931-1939)*. 1ª Ed., Mem Martins.

RAMÓN, Tamames (dir.) (1986). *A Guerra Civil Espanhola 50 anos depois*. 1ª Ed., Lisboa, Salamandra, col. Tempos Modernos.

ROSAS, Fernando (2004). *Portugal Século XX: 1890-1976: pensamento e acção política – ensaio histórico*, 1ª Ed., Lisboa, Editorial Notícias, ISBN 9724615235.

(1998). *Portugal e a Guerra Civil de Espanha - Actas do Colóquio Internacional Portugal e a Guerra Civil de Espanha*. PORTUGAL, Instituto de História Contemporânea (org.), 1ª Ed., Lisboa, Colibri, ISBN 9727720161.

SNYDER, R.; BRUCK, H. e SAPIN, B. (org) (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. 1ª Ed., Nova Iorque, Palgrave-Macmillan, ISBN 9781403960764.

SOARES DE OLIVEIRA, Luís (2009). *Guerra Civil de Espanha. Intervenção e não-intervenção europeia (1936-1939)*. 1ª Ed., Lisboa, Prefácio, ISBN 9789896520045.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (1996). *O Poder e a Guerra 1914-1919. Objectivos Nacionais e estratégias políticas na entrada de Portugal na Grande Guerra*. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Estampa, ISBN 9723312042.

(1990). *O Ultimatum Inglês - Política Externa e Política Interna no Portugal de 1890*. 1ª Ed., Lisboa, Publicações Alfa, ISBN 9783000084374.

THEOTÓNIO PEREIRA (1973a). *Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais*. 2ª Ed., Póvoa do Varzim/Lisboa, Verbo Editora, Vol. II.

(1973b). *Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais*. 2ª Ed., Póvoa do Varzim/Lisboa, Verbo Editora, Vol. I.

THOMAS, Hugh (1987). *A Guerra Civil de Espanha*. 2ª Ed. Facsimilada, Lisboa, Edições Pensamento.

WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. 1ª Ed., Nova Iorque, McGraw-Hill Higher Education, ISBN 9780075548522.

WEBER, Max (1974), *The theory of social and economic organization*. 1ª Ed., EUA, Collier Macmillan.

B. Partes ou volumes de livros

ALMUIÑA, Celso (2000). *Franco Y Salazar, Dos Dictadores a la búsqueda de reconocimiento (1942/1949)*. In PORTUGAL. Fundação Rei Afonso Henriques (2000). *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade / I Encontro Internacional*. 1ª Ed., Porto, CEPESE - Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, ISBN 9729819149, pp. 123-164.

ANTUNES, José Freire (2003). *Os Espanhóis e Portugal*. 1ª Ed., Lisboa, Oficina do Livro, ISBN 9895550502, pp. 409-445 e 585-656.

AXELROD, Robert (1976). *Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elite*. 1ª Ed., New Jersey, Princeton University Press, ISBN 9780691100500, pp. 1-76, 221-265.

BARRETO, António e MÓNICA, Maria Filomena (coord.) (2000). *Dicionário de História de Portugal*. 1.ª Ed., Porto, Figueirinhas, ISBN 9726611679, volume IX, Suplemento P/Z, pp. 116-122.

(1999). *Dicionário de História de Portugal*, 1.ª Ed., Porto, Figueirinhas, ISBN 9726611652, volume VIII, Suplemento F/O, pp. 148-157.

CAETANO, Marcello (2006). *Minhas memórias de Salazar*. 4ª Ed. reimpressa, Lisboa, Editorial Verbo, ISBN 9722220136, pp. 7-185.

CARR, Raymond (coord.) (2004). *História Concisa de Espanha*. 1ª Ed., Mem-Martins, Publicações Europa-América, col. Biblioteca da História, ISBN 9721054127, pp. 221-242.

CROUZET, Maurice (1969). *L'époque contemporaine. A la recherche d'une civilisation nouvelle*. 5ª Ed. revista e aumentada, Paris, Presses Universitaires de France. Tome VII, Histoire Générale des Civilisations, pp. 206-208.

DERRIENNIC, Jean-Pierre (2001). *Les guerres civiles*. 1ª Ed., Paris, Presses de Sciences Po, ISBN 2724608496, pp. 9-48.

DUNNE, Tim, KURKI, Milja e SMITH, Steve (2007). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. 1ª Ed., Nova Iorque, Cambridge University Press, ISBN 9780199298334, pp. 89-108.

ENCICLOPÉDIA (1998). *Nova Enciclopédia Larousse*. 1ª Ed., s.l., Círculo de Leitores, ISBN 9724219038, pp. 6015-6019.

FREIRE, Maria Raquel (coord.) (2011). *Manual de Política Externa*. 1ªEd., Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, ISBN 9789892600864, pp. 1-53.

GASPAR, Carlos (2000). *Estruturas, Alianças e Regimes. As relações entre Portugal e a Espanha (1926-1974)*. In PORTUGAL. Fundação Rei Afonso Henriques (2000). *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade / I Encontro Internacional*. 1ª Ed., Porto, CEPESE - Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, ISBN 9729819149, pp. 165-209.

GILBERT, Martin (2010). *História do Século XX*. 1ª Ed., Alfragide, Publicações Dom Quixote, ISBN 9789722040068, pp. 207-250.

HALPERIN, Morton H. e CLAPP, Priscilla A. (2006). *Bureaucrats Politics and Foreign Policy*. 2ª Ed., EUA, The Brooking Institution. [Consultado Dezembro de 2012 e Janeiro 2013]. Disponível em http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/BUREAUCRACY%20Bureaucratic%20Politics%20and%20Foreign%20Policy.pdf, ISBN 9780815734093, pp. 25-61.

HILL, Christopher (2011). *Foreign Policy Analysis*. In BADIE, Bertrand, BERG-SCHLOSSER, Dirk e MORLINO, Leonardo (ed.). *International Encyclopedia of Political Science*. 1ª Ed., Reino Unido, SAGE Publications, Volume 3, ISBN 978-1412959636, pp. 916-928.

HOBBSBAWM, Eric (2002). *A Era dos Extremos: história Breve do Século XX 1914-1991*. 3ªEd., Lisboa, Editorial Presença, ISBN 9722320203, pp. 9-221.

KISSINGER, Henry (2007). *Diplomacia*. 3ª Ed., Lisboa, Gradiva Publicações, ISBN 9789726624516, pp. 55, 188-211.

LEE, Stephen J. (2010). *European Dictatorships 1918-1945*. 3ª Ed. reimpressa, Reino Unido, Routledge, ISBN 9780415454858, pp. 1-5 e 278-300.

MANKIW, N. Gregory (2001). *Introdução à Economia. Princípios de Micro e Macroeconomia*. 3ª Ed., Rio de Janeiro, Editora Campus, ISBN 8535208534, pp. 359-360.

MARTINEZ, Pedro Soares (1992). *História Diplomática de Portugal*. 2ªEd., Lisboa, Editorial Verbo, ISBN 9789722202237, pp. 511-555.

MARTINS, Fernando (2004). *Pedro Theotónio Pereira: uma biografia (1902-1972)*. Tese de Doutoramento, pp. 1-627.

MATTOSO, José (dir.) (2002b). *História de Portugal, Vol. XIII - O Estado Novo (1926-1974)*. 2ªEd., Mem Martins, Lexicultural – Actividades Editoriais Lda., pp.129-157.

(2002a). *História de Portugal, Vol. XI - A Segunda Fundação*. 2ªEd., Mem Martins, Lexicultural – Actividades Editoriais Lda., ISBN 9728377762, pp. 11-36, 147-165.

(dir.) (1994). *História de Portugal, Vol. VII: O Estado Novo (1926-1974)*. s.l., Círculo de Leitores, ISBN 9789723310863, pp. 295-299.

MEARSHEIMER, John J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. 1ªEd., EUA, WW. Norton & Company, Inc., ISBN 039332396x, pp. 1-54.

MEDINA, João (dir.) (1997b). *História de Portugal, Vol. XII – O Estado Novo, I. O ditador e a ditadura*. 1ª Ed., Espanha, Clube Internacional do Livro, ISBN 8440801173, pp. 275-342.

(1997a). *História de Portugal, Vol. IX - A Monarquia Constitucional*. 1ª Ed., Espanha, Clube Internacional do Livro, ISBN 8440801149, pp. 199-218.

MENESES, Filipe Ribeiro de (2010). *Salazar – Uma biografia política*. 2ª Ed, Lisboa, Dom Quixote, ISBN 9789722040051, pp. 11-248.

MINTZ, A. e DEROUEN Jr., K. (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*. 1ª Ed., Nova Iorque, Cambridge University Press, ISBN 9780521700092, pp. 3-148, 169-176.

NEACK, Laura (2008). *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. 2ª Ed, EUA, Rowman & Littlefield Publishers, ISBN 9780742556324, pp. 1-27.

NEWMANN, John von e MORGENSTERN, Oskar (1953). *Theory of Games and Economic Behavior*. 3ª Ed., Princeton, Princeton University Press, pp. 15-30. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://ia600301.us.archive.org/29/items/theoryofgamesand030098mbp/theoryofgamesand030098mbp.pdf>

NOGUEIRA, Franco (1983). *Salazar, Vol. III: As Grandes Crises (1936-1945)*. 2ª Ed., Porto, Livraria Civilização Editora, pp. 1-219.

OLIVEIRA, César de (1988). *Portugal, os Portugueses e a Guerra Civil Espanhola*. In *Os Portugueses e a Guerra / Cronologia*, s.l., s.n., 15 pp.

OLIVEIRA, César de (1989). *Oliveira Salazar e a política externa portuguesa: 1932-1968*. In ROSAS, Fernando; BRITO, J. M. Brandão de (org.) *Salazar e o Salazarismo*. 1ª Ed., Lisboa, Publicações Dom Quixote, ISBN 9722007580, pp. 73-99.

OLIVEIRA MARQUES, A. H. de (1976). *História de Portugal, Vol. II – Das Revoluções Liberais aos nossos Dias*. 2ª Ed., Lisboa, Palas Editores, pp. 104-111, 260-263, 281-288, 342-347.

OLIVEIRA MARQUES, A. H. e SERRÃO, Joel (dir.) (1992). *Nova História de Portugal, Vol. XII: Portugal e o Estado Novo*. Coord. ROSAS, Fernando. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Presença, ISBN 9789722315586, pp. 28-37, 355-387.

(1991). *Nova História de Portugal, Vol. XI: Portugal da Monarquia para a República*. Coord. OLIVEIRA MARQUES, A. H. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Presença, ISBN 9789722314206, pp. 297-298, 341-367 e 680.

PEREIRA, Bernardo Futscher (2012). *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*. 1ª Ed., Alfragide, Dom Quixote, ISBN 9789722050814, pp. 9-183.

PEREIRA, André Gonçalves e QUADROS, Fausto de (2002). *Manual de Direito Internacional Público*. 3ª Ed, 5ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, ISBN 9724008681, pp. 626-634.

PINTO, António Costa (org.) (2012). *Governar em Ditadura. Elites e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*. 1ª Ed., Lisboa, Instituto das Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, ISBN 9789726712978, pp. 145-174.

PLAJA, Fernando Diaz (1979). *História de Espanha*. 2ª Ed., Cacém, Círculo de Leitores, col. Pequena História das Grandes Nações, pp. 100-115.

PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros (1939/1944). *Anuário Diplomático e Consular Português*. 1ª Ed., Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 26-35, 42-43, 50-51, 108-111.

(1938). *Anuário Diplomático e Consular Português*. 1ª Ed., Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 24-33, 48-53, 70-73, 128-129, 136-137.

(1937). *Anuário Diplomático e Consular Português*. 1ª Ed., Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 24-33, 70-73, 126-129.

(1936). *Anuário Diplomático e Consular Português*. 1ª Ed., Ministério dos Negócios Estrangeiros, pp. 20-31, 48-51, 70-73, 128-129.

POST, Jerrold (ed.) (2003). *The Psychological Assessment Of Political Leaders. With profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*. 4ª Ed., EUA, The University of Michigan Press, pp. 1-136. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://www.scribd.com/doc/8894102/The-Psychological-Assessment-of-Political->

0472098381.

REUS-SMIT, Christian e SNIDAL, Duncan (2008) (ed.). *The Oxford Handbook of International Relations*. 1ª Eds., Reino Unido, Oxford University Press, The Oxford Handbooks of Political Science, ISBN 9780199219322, pp. 1-163, 201-254, 298-326, 425-538, 576-593.

RODRIGUES, Luís Nuno (2001). *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*. In CARNEIRO, Roberto e TEODORO DE MATOS, Artur (coord.) - *Memória de Portugal – o Milénio Português*. 1ªEd, Lisboa, Círculo de Leitores, ISBN 9724225941, pp. 504-505.

ROSAS, Fernando (1988). *O salazarismo e a Aliança Luso-Britânica: estudos sobre a política externa do Estado Novo nos anos 30 a 40*. 1ªEd., Lisboa, Editorial Fragmentos, pp 1-120.

ROSAS, Fernando e BRITO, J. M. Brandão de (dir.) (1996a). *Dicionário de História do Estado Novo - Vol. II*. 1ªEd., Lisboa, Círculo de Leitores, ISBN 9722510177, pp.591-592, 600-601, 622-623, 718-719, 769-776, 861-876.

(1996b). *Dicionário de História do Estado Novo - Vol. I*. 1ª Ed., Lisboa, Círculo de Leitores, ISBN 9722510150, pp. 410-413.

(org.) (1989). *Salazar e o Salazarismo*. 1ªEd., Lisboa, Publicações Dom Quixote, ISBN 9722007580, pp. 13-31, 71-152.

SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, William D. (1988). *Economia*. 12ª Ed., Mem Martins, Editora Mc.Graw-Hill, ISBN 9729241120, pp. 657, 682, 1000-1002.

SMITH, Steve, HADFIELD, Amelia e DUNNE (2008), *Foreign Policy - Theories, Actors, Cases*. 1ª Ed., Nova Iorque, Oxford University Press, ISBN 9780199215294, pp. 2-135, 207-227, 377-386.

TEIXEIRA, Nuno Severiano e PINTO, António Costa (org.) (2000). *Primeira República entre o liberalismo e o autoritarismo*. 1ª Ed., Lisboa, Colibri, ISBN 9727721141, pp. 169-177.

TELO, António (2010). *Primeira República I. Do sonho à realidade*. 1ª Ed., Lisboa, Editorial Presença, ISBN 9789722344173, pp. 229-346.

(2000). *A Neutralidade Portuguesa e o Ouro Nazi*. 1ª Ed., Lisboa, Quetzal Editores, ISBN 9789725644195, pp. 19-84.

TOSI, Henry L. (2008). *James March and Herbert Simon, Organizations*. In *The SAGE Handbook of Organizational Behavior*. 1ª Ed. EUA, SAGE Publications Ltd, ISBN 9781412923859, pp. 93-102. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em http://www.sagepub.com/upm-data/27411_7.pdf

VERÍSSIMO SERRÃO, Joaquim (2000). *História de Portugal, Vol. XIV (1935-1941) - Da 1ª Legislatura à Visita Presidencial aos Açores*. 1ª Ed., Lisboa, Verbo Editora, ISBN 9789722220330, pp. 83-86, 98-102, 110-113, 124-127, 162-166, 170-172, 174-177, 189-196, 385-483.

(1997). *História de Portugal, Vol. XIII – Do 28 de Maio ao Estado Novo (1926-1935)*. 1ª Ed., Lisboa, Verbo Editora, ISBN 9789722218276, pp. 15-18, 399-468.

(1993). *História de Portugal, Vol. XII – A Primeira República (1910-1926)*. 1ª Ed., Lisboa, Verbo Editora, ISBN 9789722212304, pp.19-122.

(1990). *História de Portugal, Vol. X – A Queda da Monarquia (1890-1910)*. 2ª Ed. revista, Lisboa, Verbo Editora, ISBN 9789722202756, pp.13-6, 275-314.

VILAR, Pierre (1992). *História de Espanha*. 1ªEd., Lisboa, Livros Horizonte, ISBN 9722408364, pp. 98-126.

WENDT, Alexander (1992). *Anarchy is What Sates Make of it: The Social Construction of Power Politics*. In DERIAN, James Der (1994), *International Theory. Critical Investigators*. 1ª Ed., EUA, NYU Press, ISBN 9780814718629, pp. 129-177.

C. Artigos

AIRES DE OLIVEIRA, Pedro (2006). *O corpo diplomático e o regime autoritário (1926-1974)*. *Análise Social* [Em linha], nº 178. [Consultado em Junho-Julho 2013]. Disponível em http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid=S0003-25732006000100007&script=sci_arttext, ISBN 0003-2573.

GARCIA, Hugo (2006). *La historiografía de la Guerra Civil en el nuevo siglo*. *Ayer* [Em linha], nº 62, pp. 285-305. [Consultado em Janeiro, Agosto e Setembro 2013]. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/41324980>, ISBN 1137-2227.

HART, Paul (1991). *Irving L. Jani's Victims of Groupthink*. *Political Psychology* [Em linha], vol. 12, nº2, pp. 247-278. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://www.polsci.wvu.edu/faculty/hauser/PS493V/HartVictimsGroupthinkPolPsych1991.pdf>

HERMANN, Margaret G. (2002). *Assessing Leadership Style: a trait analysis*. Social Science Automation Inc. [Em linha], pp. 1-49. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://socialscience.net/docs/lta.pdf>

HUDSON, Valerie M. e VORE, Christopher (1995), *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*. Mershon International Studies Review, vol. 39, nº 2, Wiley-Blackwell, pp. 209-238.

LOFF, Manuel (2006). *A memória da Guerra de Espanha em Portugal através da historiografia Portuguesa*. In *Dossier Guerras Cívicas*, Ler História, nº 51, pp. 77-131. [Consultado Junho 2013]. Disponível em <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/23079/2/manuelloffmemoria000092863.pdf>

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (2009), *The Logic of Appropriateness*. Arena Centre for European Studies [Em linha], Working papers, WP 04/09, pp. 1-28. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2004/wp04_9.pdf

MARCOS, Daniel (2010). *Ensaio Bibliográfico. Do Ultimato à transição para a Democracia*. Revista Relações Internacionais [Em linha], nº 28, pp. 139-155. [Consultado Abril-Junho 2013]. Disponível em http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992010000400011&script=sci_arttext

SIMON, Herbert (1955). *A Behavioral Model of Rational Choice*. The Quarterly Journal of Economics [Em linha], vol. 69, nº 1, pp. 99-118. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://www.math.mcgill.ca/vetta/CS764.dir/bounded.pdf>

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2010). *Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa*. *Revista Relações Internacionais* [Em linha], nº 28, pp. 51-60. [Consultado Abril-Junho 2013]. Disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992010000400004&script=sci_arttext

(1993). *Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto Atlântico*. *Análise Social* [Em linha], vol. XXVIII (120), pp.55-80. [Consultado Abril-Junho 2013]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223289808W3fUK8ss8Gz37OV3.pdf>

(1986). *Política externa e política interna no Portugal de 1890: o Ultimatum Inglês*. *Análise Social* [Em linha], vol. XXVIII (98), pp. 687-719. [Consultado Abril-Junho 2013]. Disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223027734K4zTZ2wh1Lu94TC4.pdf>

WINTER, David G. (2005). *Things I've Learned About Personality from Studying Political Leaders at a Distance*. *Journal of Personality* [Em linha], 73:3, pp. 557-584. [Consultado Outubro-Dezembro 2012]. Disponível em <http://www.yourpersonality.net/psych437/fall2011/Winter%20-%20Political%20leaders%20at%20a%20distance%20-%20JP%202005.pdf>

D. Artigos jornais

ÁLVAREZ, Olga (1981). *Mainer habla sobre "La Edad de Plata de la literatura española"*. *El País* [Em linha]. [Consultado em Abril 2013]. Disponível em http://elpais.com/diario/1981/04/03/cultura/355096807_850215.html

BILEFSKY, Dan (2007). *Nostalgia for António de Oliveira Salazar divides the Portuguese*. *The New York Times* [Em linha]. [Consultado em Junho 2013]. Disponível em

<http://www.nytimes.com/2007/07/23/world/europe/23iht-salazar.4.6790015.html?pagewanted=all&r=0>

E. Legislação

PORTUGAL, Ministério dos Negócios Estrangeiros (1939). *Decreto nº 29 511*. Diário do Governo, Imprensa Nacional de Lisboa, p. 731. [Consultado em Maio de 2013]. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s%5C1936%5C06%5C15100%5C07310732.pdf>

(1938). *Decreto nº 29 319*. Diário do Governo, Imprensa Nacional de Lisboa, pp. 1750-1754. [Consultado em Maio de 2013]. Disponível em <http://dre.pt/pdfgratis/1938/12/30300.pdf>

(1935). *Decreto nº 26 162*. Diário do Governo, Imprensa Nacional de Lisboa, pp. 1932-1971. [Consultado em Maio de 2013]. Disponível em <http://dre.pt/pdfgratis/1935/12/30200.pdf>

F. Outros

INFOPÉDIA Enciclopédia e Dicionários Porto Editora. [Consultado em Janeiro, Junho-Julho 2013]. Disponível em <http://www.infopedia.pt/>